84-4123/

ONTARIO PROPOSALS FOR PENSION REFORM

Adapting to Social and Economic Transformation

The Honourable Larry Grossman, Q.C.
Treasurer of Ontario
and
Minister of Economics
April 1984

Any enquiries regarding *Ontario Proposals for Pension Reform* can be directed to:

Treasurer of Ontario
c/o GMS Box 900
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1N3

Copies are available free from the Ontario Government Bookstore, 880 Bay St., Toronto. Out-of-town customers write to: Publications Services Section, 5th Floor, 880 Bay St., Toronto, Ontario, M7A 1N8. Telephone 965-6015. Toll free long distance 1-800-268-7540, in Northwestern Ontario 0-Zenith 67200.

Printed by the Queen's Printer for Ontario

ISBN 0-7743-9338-6

Propositions de l'Ontario pour la réforme des pensions.

Si vous avez des questions sur ce document, veuillez les soumettre à l'adresse suivante:

Le Trésorier de l'Ontario
a/s GMS, C.P. 900
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1N3

On peut se procurer des exemplaires gratuits du présent document à la: Librairie du gouvernement de l'Ontario 880, rue Bay, Toronto ou en écrivant au: Centre des publications 5 étage, 880, rue Bay Toronto (Ontario) M7A 1N8 Téléphone 965-6015. Interurbain sans frais 1-800-268-7540, dans le Nord-Ouest de l'Ontario: 0-Zénith 67200

Imprimé par l'imprimeur de la Reine pour l'Ontario

ISBN 0-7743-9339-4

Preface

The Ontario Government's proposals for pension reform embody Ontario's view that Canadians want an improved pension system without an extension of government influence over how they prepare for retirement. Accordingly, these proposals emphasize both the need to provide adequate retirement income protection for all members of our society, and the importance of flexibility for individuals and families as they plan for retirement.

Ontario has been a leader in the development of Canada's public and private pension systems. The 1961 *Report of the Ontario Committee on Portable Pensions*, which examined the voluntary employment pension system, led to the introduction, in 1965, of Canada's first *Pension Benefits Act*. The Province played a key role in establishing the Canada Pension Plan (CPP) and has been an active and effective participant in the joint federal-provincial program. In the early 1970s, Ontario was instrumental in the review that clarified the CPP's objectives and resulted in improved benefits.

Ontario moved to the forefront of the current review of Canada's retirement system with the publication, in 1981, of the ten-volume *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*. This was followed by the 1982 *Report of the Select Committee on Pensions*.

The proposals in this document reflect Ontario's continued concern for the development of an effective, responsive and well-balanced retirement income system for all Canadians.

Table of Contents

Summary 7

Introduction 15

I. Pension Reform Objectives and the Importance of Voluntary Pension Arrangements 17
- Pension Reform Objectives 17
- Development of Employment Pension Plans 17
- Responsive Pattern of Employment Pension Plan Coverage 19
- Expanded Mandatory Arrangements Burden Low-Income Households ... 22
- Voluntary Pension Savings 23

II. OAS, GIS and GAINS Improvements 27
- Improved GIS and GAINS Benefits 27
- Commitment to OAS 27

III. Canada Pension Plan: Better Benefits 31
- Updated Current Benefits 31
- Credit-Splitting at Retirement 31
- Reduced Contributory Period for Maximum Benefit 32
- Improved Pre-Retirement Survivor Benefits 32
- Improved Post-Retirement Survivor Benefits 33
- Improved Disability Benefits 35

IV. Canada Pension Plan: Cost and Financing 37
- Benefits, Cost and Financing in Perspective 37
- Financing Current Benefits 39
- Financing Benefit Improvements 40
- Federal-Provincial Discussions of CPP Benefit and Financing Proposals ... 41

V. Employment Pension Plan Reforms 43
- Mandatory Inflation Protection 43
- Earlier Vesting and Locking-In 45
- Reasonable Interest on Employee Contributions 46
- Minimum Employer Contributions 46
- Assured Portability 46
- Portability of Past Service Pension Benefits 47
- Mandatory Survivor Benefits 48
- Pensions as Family Assets 48
- Removal of Sex Discrimination 49
- Improved Full-Time and Part-Time Employee Coverage 50
- Full Disclosure 50
- Representation of Plan Members 50
- Use of Pension Plan Surpluses 50
- Special Legislation for Multi-Employer Pension Plans 51

VI. Individual-Based Pension Arrangements and Tax Assistance 53
A Locked-In Portability Vehicle 53
A Redesigned RRSP 53
Fairer and More Flexible Tax Assistance 54

VII. Cost and Impact of Employment Pension Plan Reform .. 55
Cost of Employment Pension Plan Reform 55
Impact of Increased Costs 57
Impact of Pensions as Deferred Compensation 57

VIII. Women and Pensions 61
Pension Problems Faced by Women 61
Impact of Pension Reform on Women 62
Homemaker Pensions 64

Conclusion 66

Glossary of Technical Terms 67

Appendices
A. Quantitative Impact of Pension Reform on Women 71
B. CPP Cash-Flow and Fund-Size Projections 83
C. The Impact of Inflation and Inflation Protection Formulae on Pension Costs 87

Major Pension Reform Studies 91

Summary

I. Pension Reform Objectives

The overall structure of Canada's retirement income system is fundamentally sound. However, the system should be improved so that it delivers benefits more effectively and accommodates changing social and economic circumstances. The improved system must be affordable and must provide individuals and families with maximum flexibility to plan for retirement. This can be accomplished by maintaining the current balance of mandatory and voluntary arrangements.

Voluntary pension arrangements enable Canadians to raise their retirement incomes above the basic levels provided by government programs, and allow households to tailor their supplementary pension coverage to match consumption and savings priorities, as well as any special circumstances. The growth of employment pension plan coverage and the diverse forms it has taken confirm the ability of the private pension system to respond to differing priorities and changing economic circumstances. The private pension system is also a vital source of savings to finance the investment needed to build Canada's future.

Ontario's pension reform proposals will improve both the public and private components of Canada's pension system by:

- Raising the pensions of those who depend upon government programs for their retirement income, without expanding mandatory pension arrangements;
- Increasing the fairness, benefits and accessibility of voluntary employment and private individual-based pension arrangements;
- Extending the versatility of mandatory and voluntary pension arrangements;
- Delivering better pensions to women; and
- Keeping pension costs affordable for taxpayers and the private sector, both now and in the future.

II. OAS, GIS and GAINS Improvements

Improving income guarantees under the OAS, GIS and GAINS programs is a pension reform priority. These programs need to be maintained and strengthened. Ontario proposes:

- Raising the OAS/GIS/GAINS income guarantee for singles to 60 per cent from 53 per cent of the guarantee for couples, and maintaining it at that level; and
- Raising the OAS benefit to 15 per cent of the Average Industrial Wage and maintaining it at that level.

By the end of 1984, the single elderly in Ontario will be guaranteed a basic annual income of over $8,000 and elderly couples will be guaranteed over $13,500.

III. Canada Pension Plan: Better Benefits

While Ontario does not believe that a general expansion of the CPP is warranted, the Plan's benefit structure should be updated and made more flexible, particularly as it affects women. CPP benefits should also be increased to give better pensions to those who depend primarily on government programs for their retirement income. Eligibility for CPP improvements should be retroactive so that current recipients can benefit from the changes.

Benefit Flexibility

To update the CPP's benefit structure, improve the Plan's ability to accommodate the increasingly dynamic nature of Canadians' lifetime earnings patterns, and provide the option of retiring before or after age 65, Ontario proposes:

- Ensuring that the CPP's contribution and benefit base reaches the Average Industrial Wage by 1987;
- Reducing the contributory period for receiving maximum CPP pensions from 40 to 35 years;
- Introducing actuarially reduced early retirement benefits available from age 60; and
- Introducing actuarially increased deferred retirement benefits available to age 70.

Fairer Treatment of Women

The CPP benefit structure should recognize fully the mutual contributions marital partners have made, both directly and indirectly, to the accumulation of pension credits.

Ontario proposes:

- Continuing survivor benefits upon remarriage;
- Extending credit-splitting to breakdowns of marriages and common-law unions;
- Notifying spouses automatically of credit-splitting provisions upon divorce; and
- Splitting credits automatically at retirement when the younger spouse reaches age 65.

Automatically splitting credits at retirement will have the largest impact when one spouse chooses to be a full-time homemaker. CPP credits earned by the employed spouse would be divided and both spouses would receive a monthly pension cheque based on one-half of the credits accrued during the relationship.

Improved Survivor Benefits

Existing CPP pre-retirement survivor benefits are designed to provide maximum pension income for surviving spouses over age 45 and for young survivors who are responsible for raising dependent or disabled children. These features of the CPP should be reinforced by enriching pre-retirement survivor benefits, especially for survivors aged 55 to 64.

Ontario proposes:

- Raising maximum monthly pre-retirement benefits for survivors aged 55 to 64 to $502.50 from $229.18;
- Raising maximum monthly pre-retirement benefits for survivors aged 35 to 54; and
- Raising the monthly pre-retirement flat-rate component for survivors under age 35 with dependants to $186.13 from $83.87.

CPP post-retirement survivor benefits should also be improved, with the enrichments particularly designed to help survivors who have no independent sources of retirement income.

Ontario proposes:

- Raising the post-retirement survivor pension to 80 per cent of the total CPP income received by the household; and
- Maintaining the ceiling of the survivor benefit at the level of the maximum benefit available to a single retired CPP contributor.

The 80 per cent benefit means higher CPP pensions for survivors and less reliance on income-tested government programs. For a survivor who was a non-contributor to the CPP, the maximum monthly pension would increase to $310 from $232.50. The retention of the current pension ceiling means that larger survivor benefits would not be extended to the survivors of couples with high combined lifetime earnings.

Improved Disability Benefits

The federal and provincial governments are currently reviewing Canada's system of public and private income protection programs for people who become disabled. There are increasing indications that Canadians would have better disability protection if they were covered by a separate comprehensive national scheme. The merits of such an initiative and the analyses of possible benefit and administrative structures will require more study.

As an interim step to meet the income needs of the disabled who are eligible for CPP benefits, Ontario proposes:

- Increasing the monthly disability flat-rate benefit to the OAS level of $270 from $83.87;
- Increasing the disability earnings component to 100 per cent of the retirement pension from 75 per cent; and
- Increasing the monthly flat-rate benefit for disabled children of survivors to the OAS level of $270 from $83.87.

Raising benefits for CPP contributors who become disabled recognizes that these people have been forced to leave paid employment because of serious injury or illness and that they should have the same basic income protection available to CPP contributors who voluntarily retire at age 65. The higher flat-rate benefit paid for disabled dependants of survivors acknowledges the additional cost of caring for them.

The estimated cost of Ontario's proposed CPP benefit improvements is 1.5 per cent of the Plan's contributory earnings.

IV. Canada Pension Plan: Cost and Financing

While the principles governing the CPP's benefit structure are well established, the principles that govern the Plan's long-run financing remain ambiguous. It is imperative that federal and provincial governments reach an agreement on the best method of financing already promised benefits. The financing agreement should give Canadians a clear understanding of the true cost of providing CPP pensions, smooth the path to inevitably higher pay-as-you-go contribution rates and possibly increase the Plan's partially funded status to stabilize the future contribution rate.

Cost and Financing of Current Benefits

Based upon the 1981 provincial consensus on CPP financing, currently promised benefits could be financed by:

- Legislating a schedule of annual 0.2 per cent CPP contribution rate increases, beginning in 1987, that would raise the contribution rate to nine per cent by 2013.

This financing option would increase the CPP's funded status. The larger fund and its investment earnings would enable the future CPP contribution rate to be maintained at nine per cent, even though the underlying pay-as-you-go rate may be several percentage points higher. Nine per cent is the estimated cost of providing similar benefits through funded private sector pension arrangements.

If selected, this financing alternative may require a re-evaluation of current CPP investment policy. Under existing arrangements, contributions not immediately needed to pay benefits are loaned to provincial governments at interest rates equal to rates paid on long-term Government of Canada bonds. This has been an important source of provincial financing and has helped Ontario and other provinces build a modern stock of public capital.

However, diminishing need for public capital formation in the future could free up some of the additional funds generated by the provincial consensus for investment in the private sector. To ensure that CPP funds continue to be used productively, methods of allocating these funds through the competitive capital market would have to be examined.

If the annual flow of funds under the consensus proposal proves too large for the available investment opportunities, or if institutional arrangements for allocating CPP funds through the capital market cannot be appropriately structured, other financing alternatives should be considered. Options would include contribution rate increases more moderate than those contained in the original provincial consensus, or a delay in the commencement of the 0.2 percentage point per year increase.

Cost and Financing of Benefit Improvements

The estimated cost of Ontario's proposals for improved CPP benefits is 1.5 per cent of the Plan's contributory earnings. The 1.5 per cent cost is the approximate measure of the mature pay-as-you-go contribution rate required to pay for the proposed benefits, assuming a 2.1 total fertility rate. This can be viewed as the long-run "full cost" of the new CPP benefits.

Ontario proposes financing CPP benefit increases by:

- Raising the contribution rate schedule over a five-year period by the estimated "full cost" of these improvements, with the increases commencing in the same year the new benefits become available.

This approach to CPP financing forges the necessary link between benefit increases and benefit costs, which is absent from the Plan's existing arrangements.

Retroactive eligibility for benefit improvements would be a feature of the CPP financing formula. This means that existing recipients would benefit from pension improvements and that government expenditures on income-tested support programs such as GIS and GAINS would be reduced.

Federal-Provincial Discussions

The federal and provincial governments have extensively studied CPP financing issues, and the provinces forwarded a consensus position to the federal Minister of Finance in 1981. With the work on financing that has already been done, there should be little difficulty in reaching and implementing a federal-provincial agreement on financing current CPP benefits.

An agreement on the enrichment and financing of CPP survivor and disability benefits will require more time. There has been no joint federal-provincial scrutiny of either the Green Paper's or Ontario's proposals to ensure that their respective impacts are fully understood. Discussion and study of these proposals and the proposals advocated by other provincial governments should proceed concurrently with negotiations on benefit and financing issues related to the current CPP.

V. Employment Pension Plan Reforms

There are more than 14,000 voluntarily established employment pension plans in Canada, covering more than 4.5 million workers. These plans are an integral feature of Canada's retirement income system because their benefits have been designed to accommodate the differing needs of the participating employees and employers. However, inflation, a more mobile labour force, increased participation in the labour force by women and evolving social attitudes about compensation have revealed weaknesses in plan design.

Better Private Pensions

Ontario's proposals would ensure that voluntary pension plans deliver more and better benefits, accommodate changing work pa terns, recognize pensions as deferred compensation, and give young and short-service employees freedom over how they handle their savings.

Ontario proposes:

- Inflation protection for future benefits equal to at least 60 per cent of changes in the Consumer Price Index;
- Vesting after five years of service, but without compulsory locking-in until the plan member reaches age 40;
- Reasonable interest on employee contributions;
- Employer contributions equal to at least half the value of the vested benefit;
- Portability rights for terminating employees;
- Disclosure requirements benefitting plan members;
- Mandatory eligibility of full-time and part-time employees at age 30;
- Participation of plan members in directing the affairs of their pension plan; and
- Clarification of the use of surpluses in defined benefit pension plans.

Fairer Treatment of Women

While these employment pension plan reforms would be beneficial to both men and women, additional reforms are needed to ensure that the voluntary system treats women fairly.

Ontario proposes:

- Division of pension assets and pensions-in-pay between spouses upon marriage breakdowns;
- Removal of sex discrimination in pension plans;
- Mandatory post-retirement survivor benefits equal to 60 per cent of the initial pension;
- Mandatory pre-retirement survivor benefits equal to 60 per cent of the value of the contributing member's accrued pension; and
- Continuation of survivor benefits after remarriage.

VI. Individual-Based Pension Arrangements and Tax Assistance

Individual-based pension arrangements are vital if the pension system is to have the flexibility needed to meet Canadians' changing needs. Registered Retirement Savings

Plans are an attractive way for individuals to supplement pension plans provided by employers and a good alternative retirement savings vehicle for employees who work for companies that do not have pension plans. This type of pension arrangement should be updated and expanded to accommodate increased mobility in the labour force and the growth in part-time employment.

Better Coverage and Improved Portability

Changes to existing RRSP provisions should be introduced to encourage formal pension coverage among employees in small firms, and provide a flexible and inexpensive way of extending coverage to part-time workers in both large and small companies.

Ontario proposes:

- Redesigning RRSPs to permit direct employer contributions on behalf of their employees.

A specialized individual portability vehicle also needs to be established to ensure the portability of pensions earned by terminating members of employment pension plans.

Ontario proposes:

- Introducing a Locked-In Retirement Account (LIRA), which would accept and hold locked-in pension benefits transferred from employment pension plans.

Fairer and More Flexible Tax Assistance

Ontario supports the principle of lifetime comprehensive tax assistance proposed in the February 1984 federal budget. The proposed system is intended to give individuals equal access to tax assistance for retirement saving, irrespective of their mix of pension vehicles. It also provides individuals the flexibility to accumulate unused deductions for use in later years when retirement savings have increased priority. However, certain aspects of the proposed scheme require further review.

The federal proposals call for a common funding factor of nine, to be used by members of defined benefit pension plans to calculate the "deemed contribution" necessary to buy a given pension accrual. The fixed funding factor, while administratively convenient, will hinder equal access to tax assistance. It would be more equitable if different pension plans were assigned a factor that better reflects each plan's actual benefit design.

Ontario also proposes that a closer study be made of the implications of introducing tax credits for retirement savings. Tax credits could also reduce the burden of compulsory C/QPP contributions on low-income families. This will become an increasing concern as C/QPP contribution rates rise.

VII. Cost and Impact of Employment Pension Plan Reform

The value and effectiveness of any pension reform package is directly reflected in its cost. It is inescapable that if the voluntary employment pension system is to provide more and better pensions, the overall cost of private pension plans will have to increase.

Cost of Reforms

Pension plan reforms would increase overall private sector pension costs. There would be a wide variance in the increase for individual plans, but the average increase would range from 25 to 43 per cent. Reform costs would vary widely among pension plans because each is affected differently by a range of variables. However, a plan's benefit escalation practice is the variable that most affects cost increases. If a plan regularly provides ad

hoc inflation protection for its members, the impact of pension reform on plan costs would be reduced.

While percentage increases in costs can be high, the absolute level of cost increases would be manageable. Expressed as a percentage of payroll, overall costs would rise by an average of 1.8 per cent for plans that have not had ad hoc increases, and 1.2 per cent for plans that have had ad hoc increases. The impact of cost increases would be reduced by the tax deductibility of pension contributions.

Recognizing that cost increases mean more and better pensions, employees and employers should be willing to cooperate in absorbing pension reform costs. Reforms would be phased in to give employers and employees time to adjust to higher pension costs.

Impact of Costs

Overall, increased costs could cause some reduction in defined benefit formulae, the replacement of some defined benefit plans with money purchase arrangements and the wind up of some plans. While it is not possible to project the extent of these changes, they will probably not be significant if employees and employers are given sufficient time to adjust to increased pension costs. At the same time, the pension system will become more attractive, especially to short-service and part-time workers. This will increase participation in existing pension plans, and encourage the introduction of more plans.

Impact of Pensions as Deferred Compensation

The pension system will have to adapt to the recognition that pensions are deferred compensation and belong to employees. Acceptance of pensions as deferred compensation and assured pension portability will alter the structure of Canada's voluntary retirement system. Over time, an increasing proportion of retirement income will be delivered through individual-based money purchase pension vehicles, which will correspondingly reduce the relative importance of defined benefit pension plans.

VIII. Women and Pensions

Canada's current pension system has various limitations that unintentionally make it difficult for some women to prepare adequately for retirement. The Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario observed that although retirement arrangements are not inherently discriminatory against women, their design and operation result in women obtaining minimal retirement income.

Impact of Pension Reform on Women

Ontario's pension reform proposals are designed to help solve the pension problems faced by women, and deliver them better pensions. This would be achieved by:

- Raising the OAS/GIS/GAINS guarantee for the single elderly;
- Ensuring that employment pension plans and the CPP accommodate the dynamic and varied labour force characteristics of women;
- Improving the opportunities for women to prepare for retirement through changes to RRSPs, the introduction of a LIRA and more flexible tax assistance for retirement savings;
- Recognizing pensions as family assets by splitting pension credits and assets upon breakdown of marital relationships and dividing CPP pensions at retirement; and
- Improving survivor benefits in employment pension plans and the CPP.

CPP Homemaker Pensions

Various groups have proposed the introduction of special CPP pensions to provide homemakers with direct retirement income security. However, the specific proposals that have been advanced to date could create serious inequities between individuals and households. The federal and provincial governments will be studying homemaker pension proposals to determine whether a specialized provision can be equitably incorporated into the CPP; as well, alternatives to direct homemaker pensions will be examined.

Ontario's pension reform proposals recognize that the retirement income security of full-time homemakers is probably most fairly achieved by ensuring that accumulated pension assets and credits are shared between spouses.

Conclusion

Pension reform is a dynamic process and as Canadians move towards the final resolution of issues that have consensus, it will still be necessary to continue the dialogue on the future directions of retirement income policy. Issues that will require discussion include homemakers' pensions, how best to enrich CPP survivor benefits, how to finance CPP benefits and whether tax credits should replace deductions for retirement savings.

Introduction

Canada's retirement income system offers Canadians a good balance of voluntary and mandatory pension vehicles. However, as numerous pension studies have shown,[1] the system should be improved so that it delivers benefits more effectively and adapts to changing social and economic circumstances. This is especially true with regards to the benefits provided to women.

Ontario believes that pension reform must improve the effectiveness of public and private pension programs, and also must recognize the value of freedom of choice and flexibility. Canada's retirement system, when reformed, should continue to offer a balanced mix of mandatory government plans, voluntary employment plans and flexible individual-based pension saving arrangements. The reformed system must also be affordable, today and in the future. The proposals presented in this document reflect these beliefs.

The provincial and federal governments share jurisdiction over the retirement income system. Depending upon the economic sector in which they are located, employment pension plans are regulated by either provincial or federal legislation. The federal and provincial governments are jointly responsible for the Canada Pension Plan, with changes to the Plan's benefit or financing structure requiring the approval of the provinces.[2] The parallel Quebec Pension Plan is the independent responsibility of the Province of Quebec. Federal legislation determines a pension plan's taxable status, the extent of tax assistance afforded contributions to Registered Pension Plans and Registered Retirement Savings Plans, and the benefits provided by the Old Age Security and Guaranteed Income Supplement programs. Many provinces supplement these federal programs for the elderly by providing additional benefits, such as income supplements, free prescription drugs, property tax assistance and subsidized housing. Finally, the retirement income system is also affected by federal and provincial legislation governing labour practices, family law and human rights.

The jurisdictional division of responsibility for Canada's retirement income system demands that the federal and provincial governments fully coordinate their pension reform initiatives. The two levels of government should begin negotiating a comprehensive and uniform package of reforms. Conflicting initiatives in this area must be avoided.

Ontario's position on major pension issues has been greatly influenced by the *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, the *Report of the Select Committee on Pensions* and by direct communications with the Ontario Status of Women Council, pension plan members and sponsors and individual Canadians.

Chapter I presents Ontario's pension reform objectives. The chapter also describes how employment pension plans and individual pension vehicles have developed, and underscores the importance of maintaining a balance between mandatory and voluntary pension arrangements. Chapter II sets out Ontario's proposals to improve benefits under the Guaranteed Income Supplement (GIS) and the Guaranteed Annual Income System (GAINS) programs and to maintain the established features of the Old Age Security (OAS) system. Proposals to update and improve Canada Pension Plan benefits and to ensure the Plan's financial soundness are contained in Chapters III and IV. A comprehensive set of employment pension plan reform proposals is presented in Chapter V. Reforms that would improve pension portability and the availability of individual-based retirement savings arrangements are described in Chapter VI. Chapter VII summarizes the cost and

[1] A variety of studies from a number of sources have been prepared over the last several years on the subject of reform of the pension system in Canada. Some of these are listed at the end of this document.

[2] Amendments to the CPP's benefit or financing structure require approval of at least 2/3 of the participating provinces, having in aggregate not less than 2/3 of the population of the participating provinces. The Province of Quebec is considered a participating province.

impact of proposed employment pension plan reforms. Chapter VIII describes how Ontario's proposed reforms would improve pensions for women.

A glossary of pension terms used in this document, three appendices elaborating particular issues and a list of major pension reform studies are also provided. Appendix A describes in detail the quantitative impact of pension reform on women.

I. Pension Reform Objectives and the Importance of Voluntary Pension Arrangements

Ontario believes that Canadians want an improved, affordable pension system without a major extension of government influence over how they prepare for retirement. To achieve these objectives, pension reform should maintain the current balance of mandatory and voluntary arrangements.

Voluntary pension arrangements are important because they give Canadians the opportunity to raise their retirement incomes above the basic levels provided by government programs, and allow households to tailor supplementary pension coverage to match their consumption and savings priorities, as well as any special economic circumstances they may face. The growth of employment pension plan coverage and the diverse forms it has taken confirm the ability of the private pension system to respond to differing priorities and changing economic circumstances.

Voluntary pension arrangements are also important because they have emerged as vital sources of savings that finance the investment needed to build Canada's future.

Pension Reform Objectives

Canada's current pension system divides the responsibility of preparing for retirement between government and individuals. Through the universal Old Age Security program, the contributory Canada/Quebec Pension Plans (C/QPP), the income-tested GIS program and supplemental programs such as Ontario's GAINS, government has responsibility for ensuring that all Canadians receive an adequate level of retirement income. Through the accumulation of personal savings and government-encouraged private pension arrangements, such as Registered Pension Plans (RPPs) and Registered Retirement Savings Plans (RRSPs), individuals and families are responsible for providing themselves with additional retirement income.

Ontario believes that Canadians want both aspects of their pension system improved, but without a major extension of government involvement in their retirement planning. Ontario also believes that Canadians want an affordable pension system, not only for themselves but also for their children. Pensions cannot be promised beyond the level that can be supported by the economy now or in the future, and policies cannot be introduced that hamper the economic and employment growth needed to finance pension promises.

In keeping with these objectives, Ontario's pension reform proposals would:

- Raise the pensions of those who depend upon government programs for their retirement income, without expanding mandatory pension arrangements;
- Increase the fairness, benefits and accessibility of voluntary employment and individual-based private pension arrangements;
- Expand the versatility of mandatory and voluntary pension arrangements;
- Deliver better pensions to women; and
- Keep pension costs affordable for the taxpayer and the private sector, both now and in the future.

Ontario's pension reform proposals recognize that a healthy economy with high rates of employment is the foundation of a secure pension system.

Development of Employment Pension Plans

Canada's system of voluntary employment pension plans originated with the introduction of the federal public service pension plan in 1870 and the first private pension plan in

1874. The system's steadiest and most rapid development has been since 1960. With government encouragement through tax assistance and pension legislation, employment pension plans have combined with individual-based private pension vehicles and compulsory government programs to give Canada a balanced mix of voluntary and mandatory pension arrangements.[3]

Growth of Plans and Plan Membership — Table 1

Type of Plan	1960				1980			
	Plans		Members		Plans		Members	
	(#)	(%)	(#)	(%)	(#)	(%)	(#)	(%)
Best or Final Pay	415	4.7	926,808	49.7	2,277	15.6	2,617,813	58.5
Career Average	2,370	26.6	468,247	25.1	4,516	31.0	604,029	13.5
Flat Benefit	411	4.6	177,059	9.5	1,253	8.6	972,739	21.7
Money Purchase	5,392	60.4	242,127	13.0	6,021	41.3	211,405	4.7
Other[1]	332	3.7	48,440	2.6	519	3.6	69,443	1.6
Total	8,920	100.0	1,862,681	100.0	14,586	100.0	4,475,429	100.0

Source: Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1980*, Catalogue Number 74-401.
[1]Includes profit sharing and composite plans.
Percentages may not total 100 due to rounding.

Table 1 summarizes the growth in voluntary employment pension plans over the last two decades. While the total number of plans grew by almost two-thirds, from about 8,900 to 14,586, the number of plan members more than doubled from 1.9 million to 4.5 million. Membership in defined benefit pension plans (that is, best or final pay, career average and flat benefit plans) has grown the most over the twenty-year period. In 1960, there were 3,196 such plans providing 84 per cent of the 1.9 million workers with formal pension coverage. By 1980, the number of defined benefit plans had grown to 8,046 with 4.2 million members, or 94 per cent of all pension plan members.

The decline of the extended family, the growth in real incomes, tax assistance for pension contributions and, with the introduction of the OAS program in 1952, the establishment of age 70 as the "official" retirement age fuelled the growing interest in pension plans. Pension plans were also instituted by employers as a fringe benefit to attract skilled workers and to reward long-service employees. The introduction in 1966 of the mandatory C/QPP and the staged reduction in the official retirement age from 70 to 65 increased public awareness of the need to save for retirement. C/QPP benefits were designed to provide a basic earnings-related pension to long-term participants in the labour force and to allow single people and families to prepare independently for retirement through participation in voluntary employment pension plans and accumulation of personal savings.

Voluntary employment pension plans are a flexible and adaptable mechanism that can be tailored to the varying retirement needs and priorities of both employees and employers. This is reflected in the wide variety of plan designs, benefit levels, eligibility requirements and early retirement provisions. The versatility of voluntary pension plans is illustrated by plan sponsors' ability to amend the benefit structure of an ongoing plan, to choose not to implement a plan or even to discontinue a plan if it no longer proves advantageous.

Table 2 records the steady growth in pension plan membership relative to the employed paid labour force. In 1960, only 37 per cent of the paid labour force belonged to pension plans. By 1976, the share had grown to 39 per cent and in 1980 it stood at 48 per cent. Con-

[3]Laurence E. Coward, "Some History on Pensions in Canada", *Pensions in Canada* (Toronto: CCH Limited, 1964), and K.G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism* (Kingston: McGill-Queen's University Press, 1982).

Employment Pension Plan Membership and the Employed Paid Labour Force, Selected Years, 1960-1980 — Table 2

Year	Pension Plan Membership	Employed Paid Labour Force	Percent of Employed Paid Labour Force
	(000's)	(000's)	(%)
1960	1,862	5,041	36.9
1965	2,295	5,996	38.3
1970	2,822	7,038	40.1
1974	3,424	8,413	40.7
1976	3,902	10,058	38.8
1978	4,193	9,508	44.1
1980	4,475	9,382	47.7

Source: Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1980*, Catalogue Number 74-401.

tributing to this growth in coverage was the introduction of union-negotiated flat-rate benefit plans for hourly-paid employees. As Table 1 reveals, there were 411 of these plans in 1960 covering 177,059 members or 10 per cent of all covered workers. By 1980, the number of employees belonging to flat benefit pension plans had grown more than fivefold to 972,739 or 22 per cent of all covered workers.

Most of the growth in employment pension plan coverage occurred after the introduction of provincial and federal pension plan legislation, which began with Ontario's *Pension Benefits Act* in 1965. These statutes introduced minimum standards governing pension plan vesting, funding and investment practices. The near doubling of plan membership from 2.3 to 4.5 million following the introduction of these standards shows that, in spite of the additional costs involved, both employees and employers found pension plans more worthwhile.

Responsive Pattern of Employment Pension Plan Coverage

As shown in Table 2, 47.7 per cent, or less than half, of the employed labour force in 1980 participated in voluntary employment-based pension plans. This figure has often been used as evidence of the inadequacy of Canada's voluntary pension arrangements and as support for introducing mandatory employer-sponsored pension plans or for a wholesale expansion of the compulsory Canada and Quebec Pension Plans. Such proposals assume that a move towards more mandatory pension arrangements is in the best interest of everyone affected.

However, the use of a single statistic in this instance is misleading. Detailed coverage data show that the membership pattern in voluntary pension plans has been shaped by the varied consumption and saving priorities of Canadians and the ability of employers to provide their workers with pension plans. The voluntary system typically provides employment pension coverage for employees who want, and would benefit from, supplementary private pension plans and it exempts those who do not. This has resulted in voluntary employment pension plan coverage that is responsive to individual needs.

Income, age and employment goals chiefly determine why many employees are not covered by pension plans or elect not to join a company plan when the option is available. Low wage earners often find it difficult enough to save, and participation in pension plans may only add to their difficulties by making part of their income unavailable for meeting current needs. Young workers tend to be mobile and, because of inexperience, low paid. Their need for immediate disposable income outweighs any desire to prepare for retirement 40 to 45 years into the future. While the employment goals of part-time employees vary, and

many desire pension coverage, others have little interest in accruing pension benefits, especially if it means less take-home pay.

An additional critical factor determining employment pension coverage is a company's size. Most small employers operate businesses in highly competitive industries with narrow profit margins, uncertain cash flows and a mobile labour force. Many are unable to meet the cost and administrative burden of a pension plan. Employees working for small companies may share their employer's concern and would rather contribute directly to a personal RRSP than depend upon the plan of a company whose future may not be secure.

These same economic factors explain the pattern of employment pension plan membership. The more one earns, the more one is able and willing to dedicate some proportion of income to retirement savings. With increasing age, priorities naturally shift from establishing a household and raising a family to preparing for retirement. The family's principal earners, in addition to satisfying immediate needs, are often responsible for formally accumulating savings for retirement. Other earners in the household, especially those employed part-time, frequently work to achieve particular goals, such as paying down a mortgage, and prefer cash to pensions. Finally, the more secure a firm is, the more an employer is able to handle the cost of sponsoring and guaranteeing a pension plan and the more willing are employees to participate in the plan.

Table 3 reveals how the voluntary pension system has responded to the different saving and consumption priorities of Canadians. Coverage in the private and public sectors is categorized by sex and cross-classified by age and income. The percentages indicate those CPP contributors who are also covered by voluntary employment pension plans. The income

Voluntary Pension Plan Coverage, Public and Private Sectors, 1979 Table 3
(Per cent of CPP contributors)

PRIVATE SECTOR PLANS

Employment Income	Age of Contributor					
	Males			Females		
	18-24	25-44	45-64	18-24	25-44	45-64
Less than $7,500[1]	8.9	11.9	17.0	5.8	8.7	7.9
$ 7,500-$14,999	18.5	39.4	57.2	32.0	46.1	53.1
$15,000-$22,499	34.7	63.2	79.2	48.5	81.4	77.8
$22,500-$29,999	29.0	73.2	89.7	[2]	69.8	62.5
$30,000+	70.5	78.0	97.4	[2]	29.8	46.3

PUBLIC SECTOR PLANS

Employment Income	Age of Contributor					
	Males			Females		
	18-24	25-44	45-64	18-24	25-44	45-64
Less than $7,500[1]	6.3	32.7	25.9	20.9	37.8	23.9
$ 7,500-$14,999	60.8	78.6	87.2	85.6	87.9	81.9
$15,000-$22,499	96.1	95.0	92.8	92.3	95.6	96.6
$22,500-$29,999	99.9	98.5	95.8	38.0	98.6	99.5
$30,000+	[2]	96.8	99.4	[2]	97.0	97.7

Source: *Pensions Today and Tomorrow*, position paper (Toronto: Ontario Economic Council, 1983).

[1]$7,500 was approximately one-half the Average Industrial Wage in 1979.

[2]Insufficient data to report percentages.

classifications are in multiples of $7,500, which in 1979 was about half the Average Industrial Wage (AIW). Public sector plans are those covering civil servants, teachers and college and university employees.

These figures confirm that the voluntary system provides increasing pension coverage as age and income rise. In the private sector, more than 60 per cent of males in the 25-44 age group with incomes above the Average Industrial Wage were covered, compared to 79 per cent for employees in the 45-64 age group. In the public sector, coverage for both males and females in these income and age categories exceeded 90 per cent. Younger employees and employees paid less than the Average Industrial Wage had lower coverage levels. Private sector pension coverage for men and women aged 18 to 24 earning less than half of the AIW was nine and six per cent, respectively. Young employees in the public sector with the same earnings had a higher coverage level than their private sector counterparts. This difference can be explained in part by the compulsory and early membership provisions of many public sector pension plans.

Table 3 also shows that in each income and age group, the level of public sector coverage exceeds that in the private sector. This principally reflects the large number of small employers in the private sector who cannot generally afford to establish pension plans. In 1978, 2.7 million employees worked for 490,000 small businesses, with an average workforce of less than six individuals.[4] Since only about one per cent of all employees in the private sector were covered by plans with a membership of nine or less, the large number of small employers is a major reason for the lower level of private sector pension coverage.[5]

Because small employers often do not have employment pension plans, it should not be automatically concluded that supplementary provisions for retirement are not being made. Employees and employers can still contribute to individual or group RRSPs and accumulate real and financial assets. Data compiled by the Canadian Federation of Independent Business suggest that these latter vehicles are extensively used. When RRSPs and accumulation of real and financial assets are integrated into the definition of coverage, 90 per cent of owners/managers and 83 per cent of employees in the small businesses indicated they are making provisions for retirement.[6]

Lower levels of private sector coverage also occur because many employers require workers to be with the company for a waiting period before being eligible to join the plan. Even when eligible, some employees elect not to join. As well, most private sector plans have not been designed to cover part-time workers.[7] Over 90 per cent of Canada's 1.5 million part-time employees are in the private sector.[8]

Coverage for women in the public sector increases with income and is generally comparable to that for men with the same age and income. This same pattern, however, does not show up in the private sector. The figures reveal that women's coverage peaks in the middle age and middle income levels. This is probably not an accurate indication of what is likely to happen in the future because the role of women in the workforce is in transition. As private sector pension arrangements accommodate the new employment objectives of women, a pattern of coverage progressively increasing with age and income should emerge.

---

[4]Hon. Charles Lapointe, *Small Business in Canada: A Statistical Profile, 1981* (Ottawa: Department of Industry, Trade and Commerce, 1981).

[5]Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1978*, Catalogue Number 74-401.

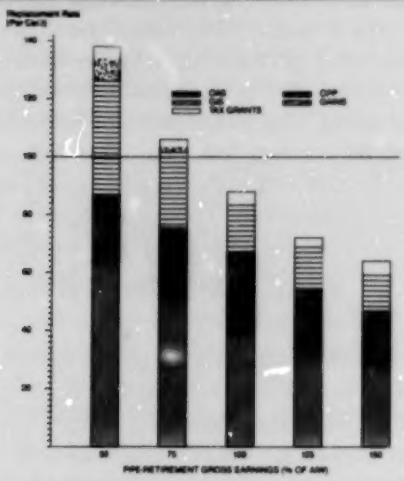
[6]C. Haehling von Lanzenauer, *Retirement Income Provisions in Canada's Independent Business Sector* (Toronto: Canadian Federation of Independent Business, 1982).

[7]Of the 329 employer-sponsored pension plans surveyed by the Financial Executives Institute, 11.6 per cent of 1.1 million employees were ineligible for plan membership because they were part-time or temporary workers. *Report on the Survey of Pension Plans in Canada*, sixth edition (Financial Executives Institute of Canada, 1983).

[8]*Part-time Work in Canada: Report of the Commission of Inquiry into Part-time Work* (Ottawa: Department of Supply and Services, 1983).

Income Replacement in Retirement provided by Government Programs for One-Earner Couple in 1984
(Percentage of Net Pre-Retirement Income)

Figure 1



Source: Ontario Treasury estimates.

The pattern and extent of pension coverage in Table 3 illustrate that the current system of voluntary pension plans can respond to the diverse needs and circumstances of Canadians and is able to complement their social and economic priorities. An expansion of mandatory pension arrangements, either through the compulsory C/QPP or through mandatory employer plans, would endanger this flexibility. Unless mandatory pensions were completely redesigned to give them the flexibility to take into account individual saving priorities, many workers would be required to direct involuntarily a much larger share of earnings towards the provision of their retirement income than they would want. While Canada's system of voluntary pension arrangements is not perfect, it does work well and this should be recognized. Instead of expanding the C/QPP or mandating employer pension plans, pension reform should improve an already good voluntary system by addressing its shortcomings.

Expanded Mandatory Arrangements Burden Low-Income Households

Requiring mandatory pensions for everyone would most adversely affect families and individuals with lifetime low incomes. The introduction of mandatory employer plans, or a substantially expanded C/QPP, would mean increased pension contributions, which would reduce the take-home pay of families with already low disposable incomes. This would impose additional restrictions on low-income households by denying these families needed flexibility on how they spend and save their earnings.

Government pension programs currently guarantee most low-income Canadians with adequate retirement incomes. Figure 1 illustrates the net income replacement rates provided by government programs in 1984, for one-earner couples earning from 50 to 150 per cent of the Average Industrial Wage. The examples assume no sources of retirement income other than available from government programs.[9]

[9]See *Income Replacement Rates Provided by Government Pension Programs* (Toronto: Ministry of Treasury and Economics, forthcoming).

Savings and GNP in Canada, Three-Year Averages — Table 4

	1960-62	1963-65	1966-68	1969-71	1972-74	1975-77	1978-80	1981-82[1]
GNP ($ million)	40,311	50,541	66,941	86,650	125,441	188,414	261,311	329,102
Pension Savings ($ million)	1,043	1,383	2,500	3,491	5,386	8,641	13,076	16,915
Pension Savings as % of GNP	2.6	2.7	3.7	4.0	4.3	4.6	5.0	5.1
Gross Savings ($ million)	8,836	11,920	16,232	18,871	30,256	45,239	61,390	73,226
Pension Savings[2] as % of Gross Savings	11.8	11.6	15.4	18.5	17.8	19.1	21.3	23.1
Gross Savings as % of GNP	21.9	23.6	24.2	21.8	24.1	24.0	23.5	22.3

Source: *One in Three: Pensions for Canadians to 2030*, Economic Council of Canada (Ottawa: Department of Supply and Services, 1979) and updates by Statistics Canada, Labour Division, Pension Section.

[1]Two-year average.

[2]Pension savings include net change in cash flow of employer sponsored pension funds administered through trust agreements or insurance company contracts but do not include savings in RRSPs.

At low earnings levels, government programs provide income replacement rates that sometimes exceed 100 per cent of pre-retirement disposable earnings. For example, at three-quarters of the AIW, the universal OAS, the compulsory CPP and the income-tested GIS combine to replace 101 per cent of a one-earner couple's pre-retirement disposable earnings. Additional benefits from Ontario's supplementary GAINS and Property and Sales Tax Grant programs raise the replacement rate to 107 per cent. If the dollar value of other government benefits designed to assist the elderly, such as the waiver of premiums to the Ontario Health Insurance Plan (OHIP) and free prescription drugs, were included, the effective replacement rate would be higher.

Increased compulsory contributions accompanying a general expansion of mandatory pension arrangements would reduce the disposable income of low-income households in order to pay for the retirement income they are now guaranteed from the general revenue-financed GIS and provincial top-up programs such as Ontario's GAINS. Both the compulsory contributions during working years and the displacement of income-tested benefits in retirement would have regressive income distribution effects that would burden low-income households. Pension reform should not disadvantage low-income Canadians.

Reforms should increase the retirement income of those who depend upon government programs and maintain the current balance of mandatory and voluntary arrangements. This would ensure that low-income Canadians receive maximum benefits from pension reform and that all Canadians retain flexibility in how they save for retirement.

Voluntary Pension Savings

The growth and importance of employment pension plans as a source of investment capital is shown in Table 4. Over the three-year period 1960-62, pension savings stood at 2.6 per cent of the Gross National Product (GNP). By 1981-82, this ratio had increased to 5.1 per cent. Pension savings in employer-sponsored pension funds administered through trust agreements or insurance company contracts over the 22 years increased at a compound annual growth rate of 11.4 per cent. This outstripped the growth of both the GNP and gross savings, which increased over the same period at annual rates of 10 and 8.1

RRSP Contributions[1] 1972-1981 Table 5

Year	$ million	Year	$ million
1972	645	1977	2,369
1973	922	1978	2,675
1974	1,244	1979	3,091
1975	1,524	1980	3,676
1976	2,116	1981	3,879

Source: Revenue Canada Taxation, *Taxation Statistics* (Ottawa: Department of Supply and Services), various issues.
[1]These figures represent RRSP contributions claimed on tax returns and are not equal to gross savings in RRSPs. They also do not include earnings in RRSP accounts.

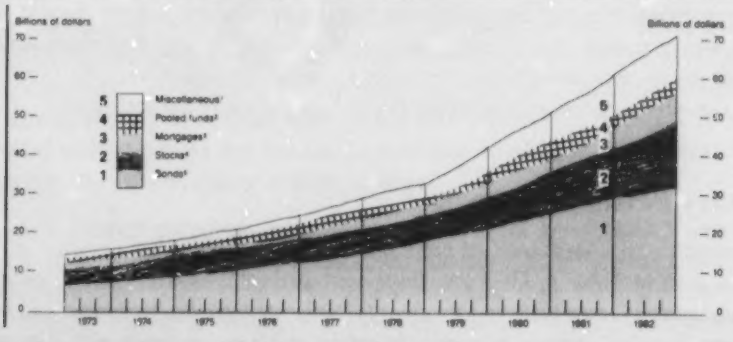
cent, respectively. In addition, while the ratio of gross savings to the GNP has remained fairly constant at around 22 per cent, pension savings as a share of gross savings increased from 11.8 per cent in 1960-62 to 23.1 per cent in 1981-82.

Another source of private voluntary savings is the individual-based RRSP. Although RRSPs are not included as part of pension savings in Table 4, they are a significant component of Canadian retirement savings. Contributions to RRSPs have grown in magnitude and importance over the years and are increasingly being used by people who do not belong to employment pension plans and would otherwise not be part of the private pension system. RRSPs are also widely used to supplement formal employment pension arrangements.

Table 5 gives figures for annual contributions to RRSPs in Canada for 1972 through 1981. The popularity of this form of pension savings is especially evident since 1976, when the federal government increased maximum pension contribution limits to their current levels. Over the period 1972 to 1981, RRSP contributions grew at a compound annual growth rate of 19.7 per cent. This exceeded the growth in other forms of pension savings and the growth in general economic activity.

The competitive allocation of voluntary pension savings through Canada's financial markets is also illustrated by the experience of trusteed pension plans, which is summarized in Figure 2. From 1973 to 1982, assets held by trusteed pension plans grew from $15 billion to $71 billion. The $71 billion in holdings was composed of $33 billion in corporate and government bonds, $16 billion in stocks, $7 billion in mortgages, $4 billion in pooled, mutual

Assets Held by Trusteed Pension Funds Figure 2.
Quarterly Estimates, 1973-1982



Source: Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1980*, Catalogue Number 74-401.
[1]Includes real estate and lease-backs.
[2]Includes mutual and segregated funds.

and segregated funds and $11 billion in various other investments, including real estate, lease-backs and short-term debt. About 70 per cent of workers covered by group pensions were members of trusteed pension plans.

The assets held by trusteed pension plans in 1982 were about 20 per cent of Canada's GNP. Even without pension reform, savings through trusteed pension plans will continue to grow in importance; total assets held by these plans are projected to be 30 to 40 per cent of the GNP by 2001.[10] Voluntary pension arrangements not only help Canadians prepare for retirement, they are also a vital and growing source of long-term investment capital.

[10]*One in Three: Pensions for Canadians to 2030*, Economic Council of Canada (Ottawa: Department of Supply and Services, 1979), Chart 6-2.

II. OAS, GIS and GAINS Improvements

The federally financed universal OAS and income-tested GIS make up the first tier of Canada's retirement income system. In Ontario, the benefits of the OAS/GIS system are supplemented by the GAINS program.

Improved GIS and GAINS Benefits

Improving income guarantees for the single elderly under the OAS, GIS and GAINS programs is a pension reform priority. Both the *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario* and the *Report of the Select Committee on Pensions* recommended that the income guarantee afforded single pensioners by income-tested government programs should be raised to 60 per cent of the couples guarantee to reflect the fixed costs of maintaining a household.

Ontario will raise GAINS singles payments in tandem with the announced increases in monthly GIS benefits for singles. The overall OAS/GIS/GAINS singles guarantee will be at least 60 per cent of the income guaranteed elderly couples. On July 1, 1984, when the first $25 GIS increase is introduced, the maximum monthly GAINS singles payment will be raised to $66 from $48.88. When the second $25 GIS increase is implemented on December 1, 1984, the GAINS payment will be raised to $83. These increases will also apply to elderly couples with one spouse under age 65.

By the end of 1984, the single elderly in Ontario will be guaranteed a basic annual income of over $8,000 and elderly couples will be guaranteed over $13,500. The actual amounts will depend upon the quarterly indexing of OAS and GIS benefits.

The increased GAINS payments will benefit 124,000 single elderly in Ontario with the lowest incomes, most of whom are women. As well, over 10,000 elderly couples with one spouse under age 65 will receive higher GAINS payments. The benefit improvements will raise the cost of the GAINS program in 1984-85 to $106 million from $79 million, an increase of 34 per cent.

Commitment to OAS

The OAS program has three important aspects. First, it is an essential component of Canada's income guarantee for the elderly. Second, it is a universal pension, financed through general revenue, that has become part of every Canadian's retirement income plan. Third, it is a mechanism for Canada to recognize the life-long contributions to society of its senior citizens. This last feature has been reinforced by recent legislative amendments linking OAS benefits to the length of residence in Canada. Individuals now earn one-fortieth of the maximum OAS payment for each year of residence in Canada over the age of 18.

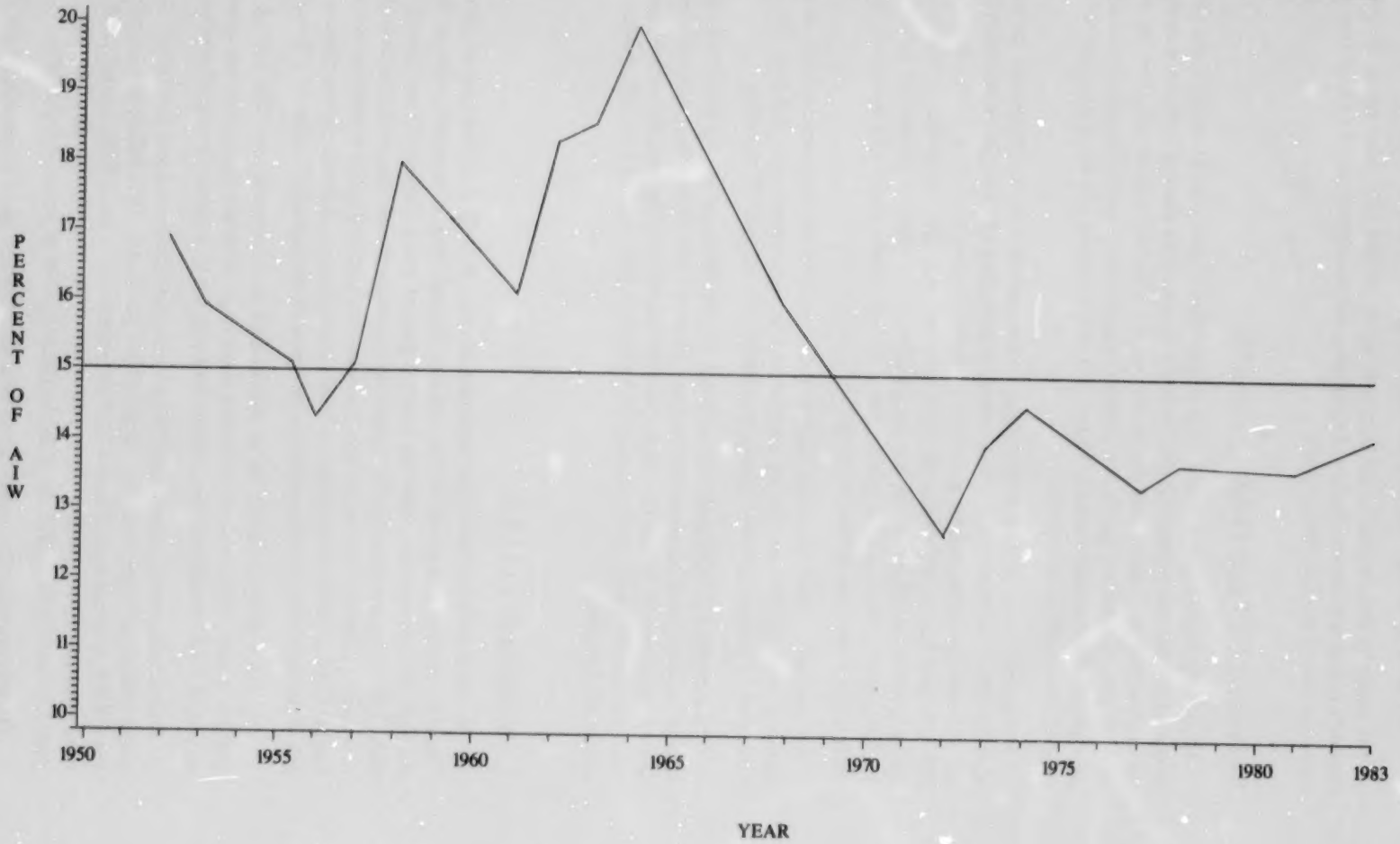
The OAS program needs to be maintained and strengthened. This can be accomplished, in part, by the federal government making a commitment to continue quarterly indexing of OAS benefits and to continue financing the program from general revenue.

Figure 3 illustrates that annual OAS benefits have fluctuated as a percentage of the Average Industrial Wage, rising to a high of 19.9 per cent in 1964 before the introduction of the C/QPP, and falling to a low of 12.7 per cent in 1972. Since 1970, annual OAS benefits have been consistently below 15 per cent of the AIW, even though they have been fully indexed to the CPI since 1973. In 1983, the OAS stood at 14 per cent of the AIW.

Ontario proposes that annual OAS benefits be increased to 15 per cent of the AIW and that the federal government periodically review the program to ensure that the pension is maintained at that level. Under this proposal, quarterly indexing of OAS would

Old Age Security Payments as a Per Cent of the Average Industrial Wage
1952 - 1983

Figure 3



continue, but there would also be five-year adjustments, beginning in 1985, to keep the annual benefit at 15 per cent of the AIW. The commitment to OAS would help the long-term pension planning of Canadians.[11] The estimated cost in 1985 will be about $600 million.

[11]The annual Average Industrial Wage (AIW) has been calculated using Statistics Canada's Industrial Composite. This series is being replaced by the Industrial Aggregate, which is about eight per cent lower than the Industrial Composite. Policy objectives related to the AIW should be pro-rated upwards to accommodate the change in the statistical definition. For example, a commitment to maintain OAS benefits at 15 per cent under the old definition of AIW would become a commitment to maintain OAS benefits at 16 per cent under the new AIW definition.

III. Canada Pension Plan: Better Benefits

While Ontario does not believe that a general expansion of the CPP is warranted, the Plan's benefit structure should be updated and made more flexible. CPP benefits should also be increased to give better pensions to individuals and families who depend on government programs for their retirement income.

Updated Current Benefits

Benefit changes introduced in the CPP from 1976 to 1978 should be updated. The catch-up provision of the Canada Pension Plan should be revised to ensure that the Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE) will equal the Average Industrial Wage (AIW) by January 1, 1987. The YMPE is the maximum amount of annual earnings on which CPP contributions and benefits are calculated. Currently the YMPE is $20,800, about $2,100 below the expected 1984 AIW.[12]

It is proposed that the eligibility age for receiving a CPP retirement pension be made more flexible to allow contributors more choice in determining when they retire. Currently, retirement pensions are only payable when the CPP contributor reaches age 65. Under the updated benefit design, a contributor would have the option of electing a CPP retirement benefit at any time between his or her 60th and 70th birthdays, with an appropriate actuarial adjustment.

For each month a contributor is under age 65, his or her pension would be reduced by 0.5 per cent, or six per cent per year. The maximum reduction would be 30 per cent. Correspondingly, for each month after the contributor's 65th birthday, his or her pension entitlement would increase by the 0.5 per cent factor. A similar provision has recently been incorporated into the Quebec Pension Plan.

Ontario proposes that the current provision terminating survivor benefits upon remarriage be amended so that survivors do not have their benefits discontinued if they remarry.

Finally, it is proposed that CPP credits be split between spouses on breakdowns of marriages and common-law unions, unless the option is waived by both spouses. As well, new administrative procedures should be introduced so that both parties to a divorce are notified of the right to split CPP credits. At present, there is no formal notification of the credit-splitting provision, and because of the general lack of awareness, few couples take up this important provision. This has generally worked to the disadvantage of women, most of whom have been losing a share of the CPP credits earned by the couple.

Credit-Splitting at Retirement

Ontario proposes that CPP credits accrued during marriage automatically be split upon retirement, when the younger spouse reaches age 65. This would explicitly recognize the mutual contribution that both spouses made towards the accumulation of CPP pension credits and that marriage and common-law relationships are cooperative partnerships. Only CPP credits earned during the time that the partners were living together would be eligible for division.

Credit-splitting in ongoing relationships will have the largest impact when one spouse chooses to be a full-time homemaker. At retirement, CPP credits earned by the employed

[12]As explained in footnote 11, the Industrial Composite series used to calculate the AIW is being replaced by the Industrial Aggregate series. The commitment to move the YMPE to the level of the old AIW translates into maintaining the YMPE at about 108 per cent of the new AIW, as required by Section 17(6) of the *Canada Pension Plan*.

spouse would be divided and both spouses would receive a monthly pension cheque based on one-half of the credits accrued during the relationship.

Many women in paid employment will also benefit from credit-splitting because historically their incomes, for a variety of reasons, have been less than those of men. In cases where a woman has been paid less than her spouse, the split CPP credits will increase the CPP pension received by the woman in her own right, and the pensions received by both spouses will tend to equalize.

A number of proposals have been put forward, most recently by the Parliamentary Task Force on Pension Reform, to provide separate CPP pensions for homemakers, either as an addition, or an alternative, to splitting accrued CPP credits. The issue of homemakers' pensions is complex and is dealt with more specifically in Chapter VIII.

Reduced Contributory Period for Maximum Benefit

Under the current CPP benefit structure, retirement pensions are calculated only after 15 per cent of the years of lowest earnings from ages 18 to 64 are removed or "dropped" from the benefit formula. This means that a contributor's pension is calculated on the best 40 years out of a 47-year contributory period. The 15 per cent general dropout was intended to compensate contributors for periods of unemployment, education, sickness or other dislocations in worklife.

However, since the introduction of the CPP in 1966, the movement of people in and out of the paid labour force has become more commonplace. This has made the current 15 per cent drop-out provision too restrictive. Ontario proposes that the contributory period for receiving maximum CPP pensions be reduced from 40 to 35 years by raising the general drop-out provision to 25 per cent from 15 per cent. This change would make the CPP more closely parallel private sector pension plans, which generally base maximum pension accrual on a 35-year contributory period. The shorter accrual period would also acknowledge the increasingly dynamic nature of people's lifetime career patterns. It is estimated that this change will increase the overall level of CPP benefits by about six per cent, with the largest proportion of benefit increases going to individuals with low lifetime earnings.

The CPP also currently provides for a special drop-out for contributors who leave the labour force to raise children under the age of seven. It is proposed that the terms of the child-rearing drop-out amendment and its relationship to the general drop-out remain unchanged. This will maintain the intended impact of the child-rearing drop-out provision.

Improved Pre-Retirement Survivor Benefits

Ontario supports improved CPP survivor benefits, but has reservations about the proposals advanced in the federal Green Paper. As described in the federal document and its background notes, the suggested changes to survivor pensions would fundamentally alter a well-established CPP benefit structure.

Existing CPP pre-retirement survivor benefits are designed to provide maximum pension income for surviving spouses after age 45 and for young survivors who are responsible for raising dependent or disabled children. The federal proposal in the Green Paper reduces the Plan's ability to target benefits to these two groups efficiently. For example, in order to provide a three-year OAS-level bridging benefit for survivors over age 55, the federal proposals would also extend the same bridging benefit to childless survivors under age 35, and provide them additionally with a small lifetime benefit. The federal formula also means that young survivors with dependent children would receive lower benefits than they do under current CPP provisions. These are significant departures from established CPP objectives.

Instead of being weakened, the Plan's pre-retirement benefits should be reinforced by enriching existing provisions, especially for survivors aged 55 to 64.

Ontario proposes:

- Raising maximum monthly pre-retirement benefits for survivors aged 55 to 64 to $502.50 from $229.18;
- Calculating maximum monthly pre-retirement benefits for survivors aged 35 to 54 using a new formula with a sliding scale designed to benefit older survivors in particular; and
- Raising the pre-retirement flat rate component for survivors under age 35 with dependants to $186.13 from $83.87.

Table 6 compares the proposed benefit enrichments with the current CPP benefit formulae using 1984 payment levels. Improvements in the pre-retirement benefit for survivors aged 35 to 64 would be implemented by increasing the existing $83.87 flat-rate monthly benefit to the OAS level of $270 and increasing the earnings-related component to 60 per cent from 37.5 per cent. The maximum benefit available to a survivor under age 55 would be reduced in line with his or her age. The improvement in the benefit for survivors under age 35 caring for dependants would be accomplished by raising the survivor's flat-rate component to $186.13 from $83.87.

Ontario's proposal increases all survivor benefits, with the major increases being targetted towards elderly survivors nearest the official retirement age and survivors supporting dependent children. Elderly survivors aged 55 to 64 are a particular concern because the early death of their spouse often results in a sharp drop in income, with little financial relief until they reach age 65 and become eligible for Old Age Security and other benefits designed for the elderly. The OAS-level flat benefit would discontinue when the survivors reach age 65, the eligibility age for regular OAS monthly pensions.

This proposal also recognizes that survivors under age 35 should continue to be treated differently. Those with dependants receive a survivor pension whereas those without dependants do not. This distinction should be taken into consideration when redesigning CPP survivor provisions.

Benefits for survivors under age 35 are intended to assist in caring for dependants. When a survivor remarries and the responsibility for children is again shared between two adults, the adult component of the survivor benefit is currently discontinued or reduced. As well, the survivor benefit is discontinued or reduced when there are no longer dependants needing care, even if the survivor remains unmarried. In these situations, consideration could be given to introducing an endowment provision to pay the survivor a lump sum equal to two years pension payments.[13]

Improved Post-Retirement Survivor Benefits

The federal proposal to redesign post-retirement survivor benefits, in combination with credit-splitting at retirement, also departs significantly from the CPP's established benefit structure. Because a post-retirement survivor would receive 60 per cent of the CPP income received by the deceased spouse after credit-splitting without any ceiling, many survivors could receive a CPP pension that is larger than the maximum pension available to a single retiree.

[13]Upon remarriage of the surviving spouse, the children's benefit is currently discontinued only if the dependant is adopted by the new spouse. This practice would continue.

Proposed Improvements in CPP
Pre-Retirement Survivor Benefits, 1984

Table 6

PRE-RETIREMENT SURVIVOR BENEFITS (WITHOUT DEPENDANTS)

Survivor's Age	Current Formula	Monthly Maximum	Proposed Formula[1]	Monthly Maximum[2]
		($)		($)
55-64	$83.87 + 37.5% of spouse's retirement pension	229.18	$270.00 + 60% of spouse's retirement pension	502.50
45-54	$83.87 + 37.5% of spouse's retirement pension	229.18	$270.00 + 60% of spouse's retirement pension, reduced by 1/240th for each month younger than age 55	251.25 to 500.40, depending on survivor's age
35-44	$83.87 + 37.5% of spouse's retirement pension reduced by 1/120th for each month under age 45	up to 227.27, depending on survivor's age	$270.00 + 60% of spouse's retirement pension, reduced by 1/240th for each month younger than age 55	up to 249.15, depending on survivor's age

PRE-RETIREMENT SURVIVOR BENEFITS (WITH DEPENDANTS)

Survivor's Age	Current Formula	Monthly Maximum	Proposed Formula[3]	Monthly Maximum
		($)		($)
Under age 35	$83.87 for survivor plus $83.87 for each dependent child plus 37.5% of spouse's retirement pension	based on number of dependent children	$186.13 for survivor plus $83.87 for each dependent child plus 37.5% of spouse's retirement pension	based on number of dependent children

[1]Under the proposed formula all pre-retirement survivor benefits would be higher than available under the current formula.
[2]Benefit maximums for illustrative purposes only.
[3]If the survivor with dependants is over age 35, he or she would receive the larger of the survivor benefit calculated with dependent children, or without dependent children.

This would occur most often in families where both spouses had high earnings over their lifetime. For example, if both spouses were in receipt of maximum CPP pensions, the survivor would receive his or her own $387.50 monthly pension plus 60 per cent of the deceased spouse's pension. In total, the survivor would receive $620 each month, or 160 per cent of the maximum pension available to a single CPP retiree. Ontario questions whether the survivor of a couple with combined high lifetime earnings should get this bonus from the CPP.

Post-retirement survivor benefits should be improved, but enrichment should be designed particularly to help survivors who have no independent sources of retirement income.

Ontario proposes:

- Raising the post-retirement survivor pension to 80 per cent of the total CPP income received by the household; and

- Maintaining the ceiling of the survivor benefit at the level of the maximum benefit available to a single retiree.

Table 7 compares current and proposed survivor benefits including the impact of credit-splitting. By setting the CPP post-retirement survivor benefits at 80 per cent with a fixed ceiling, CPP retirement pension income is redistributed towards families with low lifetime earnings. Families with low earnings often find it difficult and even disadvantageous to supplement their mandatory CPP benefits with additional formal pension income and, with the death of the principal CPP beneficiary, the surviving spouse must frequently rely heavily on GIS income-tested supplements. For these individuals, the 80 per cent benefit means higher CPP pensions and less dependence on GIS.

As a consequence of combining credit-splitting and improved post-retirement survivor benefits, some surviving spouses will have their CPP benefits reduced. This will occur most frequently when only one spouse contributed to the CPP and is predeceased by his or her non-contributing partner.

For example, under current provisions, a CPP pension paid to the contributing spouse continues unreduced after the death of the spouse. Only if the contributing spouse dies first is the CPP pension reduced and paid as a survivor benefit. However, with credit-splitting, the total CPP income received by the household is reduced to 80 per cent regardless of which spouse dies and, as a result, a surviving CPP contributor will receive a lower benefit than under current provisions.

This benefit reduction is a consequence of applying survivorship provisions equally to both spouses. It nevertheless seems fair that if one spouse is expected to cope with a lower pension, then the principle should apply equally to the other spouse.

Improved Disability Benefits

The federal and provincial governments are currently reviewing Canada's system of public and private income protection programs for people who become disabled. The re-

Proposed Improvements in CPP Post-Retirement Survivor Benefits, 1984 — Table 7

Survivor's Age	Current Formula	Monthly Maximum	Proposed Formula	Monthly Maximum
		($)		($)
65 and older	60% of deceased's pension if survivor has no CPP pension in own right.	232.50	If one spouse was a non-contributor, 80% of CPP income flowing into the household.	310.00
	If survivor has own CPP pension, max. of 60% of survivor retirement pension plus 60% of deceased's retirement pension and survivor's retirement pension plus 37.5% of deceased's pension. Subject to a ceiling.	387.50	If both spouses were contributors, 80% of CPP income flowing into the household, subject to a ceiling.	387.50
	Ceiling on survivor's pension equal to the level of the maximum retirement pension payable in the year of death of the spouse.	387.50	No change	387.50

Proposed Improvements in CPP Disability Benefits, 1984 — Table 8

BENEFITS FOR DISABLED CONTRIBUTORS

Current Formula	Maximum	Proposed Formula	Maximum
$83.87 + 75% of retirement pension plus $83.87 for each dependant	$374.50 plus $83.87 for each dependant	$270.00 + 100% of retirement pension plus $83.87 for each dependant	$657.50 plus $83.87 for each dependant

BENEFITS FOR DISABLED DEPENDANT OF SURVIVOR

Current Formula	Maximum	Proposed Formula	Maximum
$83.87 per disabled dependant	Depends upon number of disabled dependants	$270.00 OAS-level benefit per disabled dependant	Depends upon number of disabled dependants

sults of this intergovernmental review, together with the 1981 *Report of the Select Committee on Company Law* and the more recent report by Paul Weiler, *Protecting the Worker from Disability: Challenge for the Eighties*, suggest that Canadians would have better disability protection if they were covered by a separate comprehensive national scheme.[14] The merits of such an initiative and the analyses of possible benefit and administrative structures will require more study.

As an interim step to meet the income needs of the disabled who are eligible for CPP benefits, Ontario proposes:

- Increasing the disability flat-rate benefit to the OAS level of $270 from $83.87;
- Increasing the disability earnings component to 100 per cent of the retirement pension from 75 per cent; and
- Increasing the flat-rate benefit for disabled children of survivors to the OAS level of $270 from $83.87.

Table 8 summarizes the proposed changes in CPP disability benefits. Raising benefits for CPP contributors who become disabled recognizes that these people have been forced to leave paid employment because of serious injury or illness and that they should have the same basic income protection available to CPP contributors who retire voluntarily at age 65. The higher flat-rate benefit paid for disabled dependants of survivors acknowledges the additional cost of caring for them. The OAS-level benefit would discontinue when the disabled recipient or dependant reaches age 65, the eligibility age for the OAS pension.

[14] *The Insurance Industry: Fifth Report on Accident and Sickness Insurance*, The Select Committee on Company Law (Toronto, 1981); P.C. Weiler, *Protecting the Worker from Disability: Challenges for the Eighties* (Toronto, 1983); *Joint Federal-Provincial Study of a Comprehensive Disability Protection Program* (Ottawa, 1983).

IV. Canada Pension Plan: Cost and Financing

While the principles governing the CPP's benefit structure are well established, the principles that govern the Plan's long-run financing remain ambiguous.[15] It is imperative that federal and provincial governments reach an agreement on the best method of financing already promised benefits. The financing agreement should give Canadians a clear understanding of the true cost of providing CPP pensions, smooth the path to inevitably higher pay-as-you-go contribution rates and possibly increase the Plan's partially funded status to stabilize the future contribution rate.

An agreement on how to finance proposed improvements in CPP benefits should also be reached. Ontario proposes that benefit enrichments be tied to a financing formula that requires current CPP contributors to pay the full cost of the additional benefits they promise themselves. Eligibility for improved benefits would be retroactive and increased contributions would finance the benefit improvements.

Benefits, Cost and Financing in Perspective

The CPP is an important and valuable instrument for achieving social and pension policy objectives.[16] This is demonstrated by the Plan's widespread acceptance and the recommendations by some groups that its benefits be significantly expanded.

However, the CPP does have its limitations. Perhaps its most serious deficiency is that the Plan's contribution rate gives an unrealistically low measure of the true cost of benefits promised. The current 3.6 per cent contribution rate pays for only about one-third of the benefits promised. By 2030, less than 50 years away, the CPP's pay-as-you-go contribution rate could exceed 11 per cent.

Because the CPP appears to be an inexpensive way of delivering pensions, there have been frequent proposals to enrich all or part of its provisions. In contrast, relatively little attention has been paid to the cost and financing of proposed changes, apart from noting that they will mean an eventual increase in the Plan's long-run contribution rate. Although higher levels of expected future contributions are acknowledged, they are rarely given serious consideration because the higher cost will not materialize for several decades. Because of this loose connection between benefits and costs, current CPP contributors run the risk of promising themselves benefits that future contributors may be reluctant to finance.

A second limitation of the CPP is that the level of its future cost is uncertain. While the Plan's pay-as-you-go contribution rate is reasonably predictable over the near future, fluctuations in fertility rates and immigration, combined with ever-changing economic conditions, make it impossible to project long-run pay-as-you-go contribution rates with confidence.

Table 9 presents contribution rate projections undertaken by the federal Department of Insurance on behalf of the Ontario Ministry of Treasury and Economics. The projections include the cost of the recent CPP child-rearing drop-out amendment and the proposed continuation of current survivor benefits upon remarriage. Updating the CPP by raising the YMPE to the AIW, credit-splitting upon marital breakdown, and introducing early and de-

---

[15]Hon. W. Darcy McKeough, *Financing the Canada Pension Plan*, Statement to the Meeting of the Provincial Ministers of Finance, October 20-21, 1976; Hon. W. Darcy McKeough, *Financing Options for the Canada Pension Plan*, Statement to the Federal-Provincial Ministers of Finance, December 6 and 7, 1976; Hon. W. Darcy McKeough, *Review of Issues in Financing the Canada Pension Plan* (Toronto: Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, 1976); "The Funding Principles of the Canada Pension Plan", A Report to Hon. Marc Lalonde, Minister of National Health and Welfare for the Canada Pension Plan Advisory Committee (Ottawa: 1976); *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, "Ontario and the Canada Pension Plan", Volume V (Toronto: Queen's Printer, 1980).

[16]Hon. Frank S. Miller, Address to the Association of Canadian Pension Management, June 10, 1983.

Pay-As-You-Go Contribution Rates for Updated CPP Benefits, under Three Fertility Assumptions, 1990 to 2050 Table 9
(Per cent of CPP contributory earnings)

Year	Total Fertility Rates[1]		
	2.1	1.8	1.4
1990	4.9	4.9	4.9
2000	6.1	6.1	6.1
2010	6.9	7.0	7.1
2020	8.8	9.2	9.8
2030	10.5	11.4	12.9
2040	10.2	11.6	13.9
2050	9.9	11.6	14.5

Source: Estimates prepared by federal Department of Insurance on behalf of Ontario Ministry of Treasury and Economics.

[1]Net annual immigration is held constant at 0.33% of domestic population throughout the period shown.

ferred retirement entitlements have little impact on cost. The projections do not include the impact of credit-splitting at retirement, reduced contributory period or proposed improvements in survivor and disability benefits.

The figures in Table 9 illustrate the uncertainty over the long-run cost of already-promised CPP benefits because of Canada's unknown demographic future. The lower the future total fertility rate, the smaller the number of CPP contributors relative to beneficiaries and the higher the required contribution rate.[17] Recent population data indicate that the total fertility rate in Canada is below the 1.8 level.[18] If the trend to fewer births continues, the pay-as-you-go CPP contribution rate in 2030 will be in the higher range between 11.4 and 12.9 per cent. Other variables, such as interest earnings on the CPP fund, real earnings growth, labour force participation, mortality and morbidity, compound the uncertainty about the level of future CPP contribution rates.

The possibility of unexpectedly high pay-as-you-go contribution rates reinforces the concern that future CPP contributors may resist their compulsory participation in the Plan. This is especially true if it is realized that similar pension benefits could be provided by funded private sector pension plans with a contribution rate of only about nine per cent.[19] It is also worth noting that demographically induced high CPP contribution rates will likely be accompanied by a higher level of general taxation to finance other demographically sensitive expenditures such as health care and OAS/GIS/GAINS benefits.[20]

Although the future security of the current level of CPP benefits is not likely in jeop-

[17]Total fertility measures the expected average births per female over her lifetime and depends on a host of complex social, economic and biological factors. Its future trend is extremely difficult to forecast, especially over the long period. Current thinking supports the view that future fertility will range from 1.5 to 2.2. As a point of reference, a sustained 2.1 fertility rate results eventually in zero population growth. See also "Why We Should Be Cautious in Accepting Forecasts of the Dependency Ratios in the 21st Century", *Pensions Today and Tomorrow: Background Studies*, Special Research Report (Toronto: Ontario Economic Council, 1984).

[18]"Ontario Population Projections, 1981 to 2006: Preliminary Results", Ontario Ministry of Treasury and Economics, forthcoming.

[19]Estimates of the cost of CPP benefits on a funded basis vary according to economic and demographic assumptions. In *One in Three*, the Economic Council of Canada estimated the funded cost to be 9.4 per cent. Ontario Treasury estimates a funded rate of 9.5 per cent. The federal Department of Insurance estimates range from 8.0 to 9.4 per cent; see *Canada Pension Plan Statutory Actuarial Report No. 6 As At December 31, 1977* (Department of Insurance: mimeo, 1977).

[20]"Demographic and Economic Aspects of Canada's Aging Population", *Issues in Pension Policy: Ontario Treasury Study 16* (Toronto: Ministry of Treasury and Economics, 1979).

ardy, the Plan's long-run financing should be put on a sounder foundation to ensure its future solvency. To achieve this goal, federal and provincial governments should begin discussions on CPP financing alternatives that:

- Develop a stronger link between future increases in CPP contribution rates and the cost of already-promised benefits; and
- Provide a mechanism for the smooth and predictable transition to inevitably higher CPP pay-as-you-go contribution rates.

The 1981 provincial consensus on financing existing CPP benefits, combined with the Ontario Royal Commission's recommendation about the size of the CPP fund relative to benefits when the Plan becomes pay-as-you-go-financed, provides one alternative that satisfies these criteria.[21]

Financing Current Benefits

Following the provincial consensus, a schedule of gradually increasing CPP contribution rates targetted to reach nine per cent over 27 years could be implemented. Beginning January 1, 1987, the combined employer-employee contribution rate would increase by 0.2 percentage points each year until 2013. This schedule of contribution rates would explicitly recognize the long-run cost of current CPP benefits and would establish when and by how much contribution rates would be increased in the future. The schedule would be reviewed periodically to see if it should be amended because of changing economic or demographic circumstances.

This financing option would increase the CPP's funded status and the larger fund and its investment earnings would maintain the future CPP contribution rate at nine per cent, even though the underlying pay-as-you-go rate may be several percentage points higher. In effect, increased funding would insulate future CPP contributors from the full impact of an aging population.[22] How long the contribution rate could be held at nine per cent would hinge mainly upon Canada's demographic future. The lower the fertility rate, the shorter the period that the CPP contribution rate could be held at nine per cent.

If selected, this financing alternative may require a re-evaluation of current investment policy. Under existing arrangements, contributions not immediately needed to pay benefits are loaned to provincial governments at interest rates equal to rates paid on long-term Government of Canada bonds. This has been an important source of provincial financing and has helped Ontario and other provinces build a modern stock of public capital.[23]

However, diminishing need for public capital formation in the future could free up some of the additional funds generated under the provincial consensus for investment

---

[21] *Report of the Working Group of Provincial Officials on Retirement Income Matters* (Toronto: mimeo, 1981). The Provincial Ministers of Finance agreed that C/QPP contribution rates for current benefits should be increased by 0.2 per cent per year targetted to reach the eight to ten per cent level, with the increases beginning as soon as practicable. *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario* (Toronto: Queen's Printer, 1980). Pay-as-you-go financing should include a contingency fund equal to twice the cost of benefits and administration for three years in the future.

[22] In *One in Three*, the Economic Council of Canada has recommended some increase in CPP funding to reduce the Plan's contribution rates in the early decades of the next century. The federal government also recognizes that increased funding would reduce the relatively steep contribution rate increases necessary at the end of the century. See Hon. Marc Lalonde, "Action Plan for Pension Reform", *1984 Federal Budget* (Ottawa: Department of Finance, 1984).

[23] Hon. W. Darcy McKeough, "Ontario's Borrowing and Public Capital Creation", Budget Paper A, *Ontario Budget 1978* (Toronto: Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, 1978); Hon. Frank S. Miller, "Public Investment and Responsible Financial Management", Budget Paper C, *Ontario Budget 1982* (Toronto: Ministry of Treasury and Economics, 1982); and K. Patterson, "The Effect of Provincial Borrowings from Universal Pension Plans on Provincial and Municipal Government Finance", Economic Council of Canada Discussion Paper No. 192 (Ottawa: mimeo, 1981).

in the private sector. To ensure that CPP funds continue to be used productively, methods of allocating these funds through the competitive capital market would have to be examined.

If the annual flow of funds from the 0.2 percentage point formula proves too large for the available public sector investment opportunities, or if institutional arrangements for allocating CPP funds through the capital market cannot be appropriately structured, then other financing alternatives should be considered. For example, contribution rate increases more moderate than those contained in the original provincial consensus, or a delay in the commencement of the 0.2 percentage point per year increase, could prove to be more acceptable. However, smaller increases in the funded status of the CPP would reduce the opportunity for stabilizing future contribution rates and for smoothing the transition to higher rates.

As recommended by the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario, the size of the ultimate CPP investment fund under any financing option should not be less than twice the level of benefits expected to be paid three years in advance. This small contingency fund would compensate for any short-run imbalance between contribution inflows and benefit outflows.

The relative magnitude of the future surpluses that would be generated under the provincial consensus would generally lie within the experience of the first 15 years of the Plan's existence. Contribution rate, cash-flow and fund size projections are presented in Appendix B.

Financing Benefit Improvements

The estimated cost of Ontario's proposals for improved CPP benefits is 1.5 per cent of the Plan's contributory earnings. The 1.5 per cent cost is the approximate measure of the mature pay-as-you-go contribution rate required to pay for the proposed benefits, assuming a 2.1 total fertility rate. This can be viewed as the long-run "full cost" of the new CPP benefits.

It is proposed that the Plan's contribution rate schedule be raised over a five-year period by the estimated "full cost" of these improvements, with the increases commencing in the same year the new benefits become available. This approach to CPP financing forges the necessary link between benefit increases and benefit costs, which is absent from the Plan's existing arrangements.

The "full cost" approach to financing CPP benefit improvements raises another important financing issue. Should the increased inflow of contributions be used to build a larger investment fund, or should the additional contributions be paid directly as benefits by making eligibility for the new provisions retroactive? If the former route is chosen, the large fund and additional investment earnings could help finance the benefit increases as they become payable. However, there would be concern about the manageability of such a significantly larger CPP investment fund, especially if the funding of current benefits is increased along the lines of the provincial consensus.

Ontario proposes that eligibility for enriched CPP benefits be retroactive. Granting retroactive eligibility has the advantage of immediately increasing the well-being of survivors, survivors' dependants and the disabled. In addition, to the extent that some of these CPP beneficiaries also receive income support from provincial social assistance programs, or income supplementation from the federal GIS and provincial top-up programs such as GAINS, retroactivity would reduce government expenditures on these programs. It would also alleviate concerns about a much increased CPP investment fund.

Federal-Provincial Discussions of CPP Benefit and Financing Proposals

The federal and provincial governments have extensively studied CPP financing issues, and the provinces forwarded a consensus position to the federal Minister of Finance in 1981.[24] With the work that has already been done, and with the straightforward nature of the proposed benefit updates, there should be little difficulty in reaching and implementing a federal-provincial agreement on financing the current CPP.

An agreement on the enrichment and financing of CPP survivor and disability benefits may require more time. There has been no joint federal-provincial scrutiny of either the Green Paper's or Ontario's proposals to ensure their respective impacts are fully understood. Discussion and study of these proposals and the proposals advocated by other provincial governments should proceed concurrently with negotiations on benefit and financing issues related to the current CPP. Federal and provincial governments should strive to reach an agreement on improved survivor and disability benefits, including a financing mechanism as soon as possible.

[24] *Stage I Report: The Economic and Financial Consequences of the Existing Canada and Quebec Pension Plans*, A Report to the Continuing Committee of Officials on Economic and Fiscal Matters from the Sub-Committee on the Financing of the Canada Pension Plan (Ottawa: mimeo, 1980); *Stage II Report: The Major Alternatives to the Present CPP Structure*, A Report to the Continuing Committee of Officials on Economic and Fiscal Matters from the Sub-Committee on the Financing of the Canada Pension Plan (Ottawa: mimeo, 1980).

V. Employment Pension Plan Reforms

There are over 14,000 voluntarily established employment pension plans in Canada, covering about 4.5 million workers. These plans are an integral feature of Canada's retirement income system because their benefits have been designed to accommodate the differing needs of the participating employees and employers. However, inflation, a more mobile labour force, increased participation in the labor force by women and evolving social attitudes about compensation have revealed weaknesses in plan design. These must be overcome. If voluntary plans are to continue to play their key role, they must accommodate changing work patterns, deliver more and better benefits, meet the needs of women and recognize pensions as deferred compensation.

Ontario's proposed employment pension reforms encompass the view, held by the majority of Canadians, that pensions are deferred compensation. This concept means that pensions are a part of total compensation and belong to employees, regardless of whether they are short-service or long-service, or whether the plan is contributory or non-contributory. Also, inflation-induced investment earnings should be used to finance inflation protection for pension plan members.

Ontario proposes:

- Mandatory inflation protection;
- Earlier vesting and locking-in;
- Reasonable interest on employee contributions;
- Minimum employer contributions;
- Assured portability of vested benefits;
- Better spousal provisions; and
- Pension coverage for part-time workers.

In implementing these reforms, employees and employers must be given time to adjust to higher costs, and pension plan members must retain the freedom to choose how they handle their savings, especially during their younger years when retirement planning may not be a primary concern. Also, retroactive reforms should be avoided.

Mandatory Inflation Protection

Inflation erodes the purchasing power of pension benefits fixed in nominal terms and this can impose severe financial hardship on pensioners. During the ten-year period 1972 to 1981, prices increased by an average of 8.8 per cent annually, and the real value of a pension payable in 1972 declined by 57 per cent. Even at low rates of inflation, the value of fixed pensions will decline significantly. Over ten years, a three per cent annual inflation rate will erode the value of a pension by 25.6 per cent.

The decline in the real value of a pension also represents an unfair redistribution of income among pension plan participants. As inflation reduces the value of pensions, it also induces higher nominal investment earnings, which can be used to lower plan costs, improve benefits or provide inflation protection for pensions. A portion of the higher inflation-induced investment earnings originates from the accumulated savings of retired and deferred vested members of a pension plan and should be used to escalate their benefits. If this practice is not regularly followed, the pension plan is unfairly redistributing income from retired and deferred members to other plan participants.[25]

---

[25] "Inflation, Indexation, Income Redistribution and Pension Plan Valuations" (Toronto: Ministry of Treasury and Economics, mimeo, 1979).

While most sponsors of defined benefit pension plans see the need to protect pensions against inflation, they are concerned about the legislation of automatic benefit escalation. Such a move, they argue, would expose them to uncertain and open-ended costs. These concerns must be taken into account in designing a proposal for mandatory inflation protection. Ontario has examined the interaction of inflation, investments and pension escalation and believes that a method of inflation protection can be devised that does not expose plan sponsors to excessive financial risk. If employment pension plans can provide their members with a reasonable and predictable degree of inflation protection, a major shortcoming in Canada's retirement income system will be rectified.

As the federal Green Paper has noted, the inflation protection method proposed by the Canadian Association of Pension Supervisory Authorities (CAPSA) is a good basis for discussion. This method is predicated on the sound principle that a long-run inflation premium in investment earnings can be used to escalate pensions.[26] However, many plan sponsors have criticized the specific terms of the CAPSA proposal as too expensive and too restrictive, especially the requirements that escalation be partly retroactive and apply to active pension plan members. Its escalation formula has also been criticized for not being more closely related to recent changes in the Consumer Price Index (CPI). Finally, the specific escalation formula is tied to an incorrect measure of investment returns.[27] Inflation protection alternatives that are more flexible, more affordable and more responsive to CPI changes should be considered.

Ontario proposes the following inflation protection formula:

- Deferred and retired members of defined benefit pension plans would have their benefits escalated annually by a minimum 60 per cent of the previous year's change in the CPI;
- Annual mandatory escalation of benefits would be capped at eight per cent;
- Inflation protection for active members in career average and flat benefit plans would be left to employee-employer negotiations; and
- Inflation protection would apply only to benefits earned on future service.

While these proposals utilize the same economic principle as the CAPSA method, they have some distinct advantages. First, because escalation is related to the previous year's change in the CPI, the formula is more responsive to recent changes in the inflation rate than CAPSA's, which is based on a five-year average of past investment yields. Second, introducing an eight per cent cap eliminates the plan sponsor's exposure to open-ended costs, while providing plan members with benefit escalation at 60 per cent of annual inflation rates, up to 13.3 per cent. The 13.3 per cent ceiling is marginally above the highest annual inflation rate experienced by Canada over the last 25 years. Third, the escalation formula is relatively simple to administer. It gives employees a clear understanding of the degree to which their pensions are protected from inflation, and gives plan sponsors a clear goal for their pension investment and financing strategies. Fourth, exempting active plan members from the escalation provision gives employees and employers the flexibility to negotiate the composition of the ongoing compensation package. Finally, the provision that inflation

---

[26]See Chapter IX, *The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform*, and James E. Pesando, "The Indexing of Private Pensions: An Economist's Perspective on the Current Debate", in *Canadian Public Policy*, Winter, 1979.

[27]See Towers, Perrin, Forster and Crosby, *Perspective on CAPSA indexation proposal* (Toronto); Geoffrey N. Calvert, *Adjusting Pensions for Inflation: Is the "Excess Interest" Method the Answer?* (Housser & Co. Ltd., April 1983); William M. Mercer Limited, *The Mercer Bulletin*, August 1982; and James E. Pesando, *The Use of "Excess" Pension Fund Earnings to Provide Inflation Protection for Private Pensions*, discussion paper (Toronto: Ontario Economic Council, 1983).

protection need only apply to benefits earned on future service satisfies the concern about retroactive legislation for which the CAPSA method has been criticized.

The Parliamentary Task Force on Pension Reform also recommended a mandatory inflation protection formula designed to overcome the limitations inherent in CAPSA's proposal. The Task Force recommends that eligible pension benefits be escalated by a factor equal to the annual increase in the CPI less 2.5 per cent. Instead of imposing a fixed cap on the maximum escalation, two indicators of ability-to-pay would be used. One would be based on the annual return on a benchmark portfolio of financial investments, the other on a new measure of economic productivity.

While both the Ontario and the Task Force proposals seek the same objectives, the impact of the two approaches is potentially quite different. At 6.25 per cent inflation, both proposals give the same inflation protection and both cost the same. At inflation rates below 6.25 per cent, Ontario's formula would provide more inflation protection and be more costly. However, at inflation rates above 6.25 per cent, the Task Force's formula would provide more inflation protection and be more expensive.

Because government and Canadians have made a commitment to keep inflation low, Ontario prefers the 60 per cent formula. It provides better protection over long periods at low rates of inflation than does the CPI less 2.5 per cent formula. The proposed inflation-protection provisions would also apply to annuities purchased from money-purchase pension plans. Subject to the approval of the Pension Commission of Ontario, plan sponsors and insurers who provide equivalent or better inflation protection through a different formula would be permitted to do so, even if differences occur in single years.

The impact of inflation and different inflation protection formulae on pension plan costs is discussed in Appendix C.

Earlier Vesting and Locking-In

Vesting means that a pension plan member has the right to receive the value of the benefit accrued under the terms of the plan. Locking-in means that, upon leaving an employer, the terminating member cannot elect to receive the value of the benefit in cash; the benefit must be taken as a pension commencing at retirement. Vesting and locking-in need not occur simultaneously, although pension legislation has traditionally required locking-in and vesting to occur at the same time.

Current federal and provincial legislation typically requires vesting and locking-in only if an employee has ten years of service and has reached age 45. This provision is frequently referred to as the "45 and 10" rule.[28]

Ontario proposes that vesting of pension benefits occur after five years of service, but that locking-in not be compulsory until the employee has reached age 40 and has five years of service. The proposed "service 5" rule — vesting after five years — is a significant improvement to the legislated minimum vesting provision and embodies the principle that pensions are deferred compensation. Even earlier vesting, such as "service 2", could be considered. However, the merits of providing very-short-service employees with vested benefits of little value must be weighed against the additional expense involved, especially for firms with high employee turnover.

The proposed approach to locking-in achieves two important objectives. Not requiring locking-in before a plan member is 40 years of age and has five years of service recognizes that both young and short-service employees may need and want to retain considerable

[28]Saskatchewan requires locking-in when age plus service equals 45. Manitoba requires locking-in after five years of service effective January 1, 1985.

flexibility over how they use their savings. The responsibilities of raising a family, buying a house and clearing debt are often more urgent and beneficial to a household than the early accrual of pension benefits.[29] At the same time, advancing locking-in improves the effectiveness of employment pension plans since more people will be assured of receiving pension benefits.

The new vesting rule would apply only to service after the effective date of legislation. As under current legislation, voluntary earlier vesting and locking-in would be permitted.

Reasonable Interest on Employee Contributions

Under current legislation, employees who leave a contributory plan before vesting may receive little or no interest on their refunded contributions.[30] Similarly, an employer currently need only provide a vested terminating employee with a pension that is equal to the greater of the benefit defined under the plan and the benefit that would be provided by the value of the employee's contribution. Not crediting the employee's contributions with interest often limits the benefit available to the employee. The interest not paid to a terminating employee or not credited to a vested one is often used to reduce the employer's pension plan costs.

Ontario believes that contributory defined benefit pension plans should pay reasonable rates of interest on returned contributions and should credit reasonable interest on employee contributions used to finance vested benefits. This provision would apply to accumulated employee contributions beginning with the effective date of legislation. Money purchase plans would also be required to pay interest on employee contributions, with the rate being related to each plan's investment returns.

Minimum Employer Contributions

Currently, many so-called contributory plans use funding methods that result in short-service employees financing more than their accrued benefit. No employer contributions are involved, even though the plan is understood by members as being "contributory" for both employees and employers. In some plans, it is only after many years of service that employer contributions assist in the financing of a worker's pension.[31]

It is proposed that employers sponsoring contributory defined benefit pension plans be required to pay at least half of the vested benefit earned by a terminating or retiring employee. Minimum contributions ensure that employers share the cost of their employees' pensions and that short- and long-service workers are treated fairly. The provision would apply only to pension benefits accrued after the effective date of legislation.

Assured Portability

Employees must be allowed to withdraw the benefits accrued while working for different employers and accumulate them in one simple vehicle. This fully recognizes pensions as deferred compensation. Current legislation does not specify minimum portability standards, but increased labour mobility and changing work patterns make it essential that deferred benefits accrued under the new vesting and locking-in provisions be portable. Under

---

[29] J. E. Poapst, "Pension Reform—An Unexplored Option", forthcoming.

[30] Saskatchewan requires interest on contributions to be at least equal to the ten-year average yield on long term Canada Bonds. Manitoba requires interest on employee contributions to be within one per cent of actual fund earnings or based on rates paid by financial institutions.

[31] Saskatchewan requires employers to pay a minimum of 50 per cent of an employee's pension. Manitoba will require employers to pay a minimum of 50 per cent of an employee's pension effective January 1, 1985.

Ontario's proposals for portability, the options available to a terminating employee would depend upon age and whether the individual participated in a contributory or a non-contributory pension plan.

Whether a plan is contributory or non-contributory, a terminating employee who satisfies the "service 5" rule but is not 40 years of age should retain maximum discretion over accumulated savings. The employee would be allowed to choose one of the following options:

- Take a deferred pension;
- Transfer the value of the deferred pension to a portability vehicle;
- Transfer the value of the deferred pension to a locked-in portability vehicle, if the plan requires earlier locking-in; or
- Cash-out the entire value of the deferred pension.

In contributory plans, employee contributions not needed to pay for the contributor's share of the benefit could be cashed-out with interest. This amount could also be transferred to a portability vehicle or left with the plan to increase the value of the deferred benefit, if the plan sponsor agrees.

If the terminating employee is vested and has reached age 40, available options are limited. The employee would be permitted to:

- Take a deferred pension; or
- Transfer the value of the deferred pension to a locked-in portability vehicle.

In a contributory plan, any employee contributions, with interest, not needed to pay for the contributor's share of the benefit could still be cashed-out, transferred to a portability vehicle, or left with the plan to increase the value of the deferred benefit, if the plan sponsor agrees.

Finally, an employee leaving a contributory plan before vesting would receive:

- Return of employee contributions with interest, which could be transferred to a portability vehicle.

The proposed portability provisions assume that two distinct portability vehicles will be available: one that locks-in all contributions, and one that allows cash-outs. The characteristics of the two portability vehicles are presented in Chapter VI.

To ensure that the value of deferred benefits accrued after the effective date of legislation is fairly determined, pension regulations will specify standards for valuation. These standards would recognize the minimum inflation protection requirements and would have to be revised periodically to reflect changing economic conditions. The plan's funded status would have to be considered in determining the proportion of the benefit that would be transferable.

Portability of Past Service Pension Benefits

Ontario proposes that pension benefits vested and locked-in under the terms of the current "45 and 10" rule also be made portable. This would allow both past and future terminating plan members to transfer the value of pensions accrued under present legislation to a locked-in portability vehicle. The transferred funds would then grow with investment earnings.

This proposal is advanced in full recognition that it involves an element of legislative retroactivity. However, with few exceptions, deferred members of voluntary employment

pension plans have not had any ad hoc updates of their locked-in benefits and, without this, their benefits have been eroded by inflation.[32] Allowing portability of these accrued benefits is a compromise that can improve the pension position of deferred plan members without imposing costly retroactive escalation requirements on plan sponsors. As well, plan sponsors would be free of the administrative costs of maintaining the records of members who withdrew years earlier.

Because there is no proposal for mandatory inflation protection on benefits earned before the effective reform date, the value of benefits to be transferred would be determined using standards under current legislation. As with the portability proposals that apply to benefits earned on future service, a plan's funded status would be considered in determining the proportion of the past service pension benefit that would be transferable.

Mandatory Survivor Benefits

In 1980, only 731 pension plans in Canada covering 43 per cent of all plan members provided a survivor pension as a standard benefit. The remaining 13,855 plans either offered survivor pensions as an option or provided no survivor benefit at all.[33] Where a survivor pension is the standard benefit, it is usually reduced to 50 per cent upon the death of the plan member, but remains at 100 percent if the contributor's spouse dies first. This asymmetric benefit reduction puts an unfair financial burden upon women, especially those who have been full-time homemakers.

Ontario proposes that survivor provisions be improved and better designed. Employment pension plans should be required to provide a joint and last survivor benefit, reducing to 60 per cent upon the death of either spouse. An alternative form of payment would be permitted only if both spouses agree in writing. The new benefit provision would commence with the effective date of legislation.[34]

Two additional proposals will give spouses added protection. If a vested pension plan member dies before retirement, the surviving spouse should be eligible for a survivor benefit equal to 60 per cent of the value of the member's accrued pension.[35] If the surviving spouse has reached age 40, the pension benefit would be locked-in but would be transferable. Legislation should also be amended to specify that survivor pensions provided before or after retirement should continue if the recipient remarries. Ontario recently introduced this provision into the pension plan covering the Province's civil servants.

Pensions as Family Assets

Under current Ontario legislation, only pensions-in-pay are divisible upon divorce or separation, and then only for the purposes of support. This does not recognize that marriages are cooperative partnerships and that both spouses have contributed, directly and indirectly, to the accumulation of family pension assets.

In keeping with the objectives of the *Family Law Reform Act*, it is proposed that pen-

---

[32]Laurence E. Coward and J. Wells Bentley, *Study on Private and Public Sector Interpretation of Pension Escalation Issues* (Toronto: William M. Mercer Ltd., 1983).

[33]Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1980*, Catalogue Number 74-401.

[34]Saskatchewan requires a pension plan to provide a 50 per cent minimum post-retirement surviving spouse's pension; an alternative benefit form can be selected only if both spouses agree. Manitoba requires a pension plan to provide a two-thirds minimum post-retirement surviving spouse's pension; any alternative benefit form can be selected only if both spouses agree.

[35]Manitoba requires pension plans to provide a pre-retirement survivor benefit equal to the commuted value of the deceased employee's pension.

sions-in-pay and the value of pensions accrued be divided between spouses upon marriage dissolution.[36]

The value of pensions accrued and pensions already being paid would be split equally between spouses upon marriage breakdown, unless the courts or the parties themselves determine otherwise. While the actual division of pension assets in money purchase pension plans and pensions-in-pay would be relatively straightforward, the division of pension assets accrued in defined benefit plans can pose practical problems. For these plans, pension legislation would specify how the deferred pension benefit is to be valued. However, it would be left to the courts to decide whether it is practical to divide the deferred pension, or instead to compensate the non-pension spouse by adjusting the division of the other assets held by the family.

The final disposition of the pension assets would also be subject to the legislated locking-in provisions. If the pension asset is divisible, or if a cash settlement in lieu of a pension is agreed to, the amount must be transferred to a locked-in pension vehicle if the recipient spouse has reached age 40. If younger, the spouse may transfer the funds to a voluntary portability vehicle or receive them in cash.

Removal of Sex Discrimination

In money purchase pension plans, a male member with the same earnings and contribution history as a female member will receive a higher initial pension. This occurs because the life expectancy of females at age 65 is four years longer than that of males. However, had the plan provided a defined benefit based on earnings and years of service, male and female members with identical earnings and work histories would receive equal monthly pensions.

The paying of unequal benefits to men and women within a pension plan solely on the criterion of gender discriminates against women. Ontario proposes that equal pensions be paid to men and women who retire from a pension plan under identical circumstances.

Grouping individuals by gender to determine their risk classification for the purchase of life annuities is a long-established actuarial practice within the pension and insurance industries. The removal of sex discrimination within pension plans requires the resolution of many important issues before this principal can be effectively implemented in legislation.

For example, should the principle of equal payments apply only to normal pension benefits? Defined pensions that now pay equal benefits to male and female members offer actuarially equivalent benefit options calculated on sex-differentiated mortality tables. Should one unisex mortality table embodying the male-female composition of the Canadian population be specified, or should each pension plan be allowed to calculate its own unisex table based upon the sex composition of its membership? Would regulations have to be introduced to ensure that individual savings transferred from pension plans by mobile employees be directed towards portability vehicles that permit the purchase of life annuities calculated on unisex tables?

As well, caution must be exercised to avoid the impact of adverse selection. Male annuitants may increasingly select fixed annuities to avoid the reduction in the pension benefit caused by using unisex tables. With the passage of time, mostly women may purchase life annuities and the unisex table will begin to reflect the mortality experience of only one sex—female. The objective of removing sex discrimination would be thwarted.

---

[36]Saskatchewan divides pension credits and pensions-in-pay in accordance with the terms of its family law legislation or an interspousal contract agreement. Manitoba requires pensions to be split equally between spouses without recourse to the courts or reference to alternative arrangements agreed upon by the spouses.

Ontario proposes that the federal and provincial governments, and the pension and insurance industries, examine how sex-based discrimination in pension plans can be removed with minimal disruption and adverse side-effects.

Improved Full-Time and Part-Time Employee Coverage

To enhance pension coverage, it is proposed that, where an employer-sponsored pension plan exists, all full-time employees should be eligible to participate at age 30 and after the completion of one year's service. Part-time workers with durable attachment to an employer should have the option of joining a pension plan.[37] Employers could establish a separate pension plan for part-time workers.

Full Disclosure

The Ontario *Pension Benefits Act* was amended in 1980 to require sponsors to disclose fully to members information about their plans. At least every three years, the sponsor must forward to members details of their benefit entitlements. Upon request, sponsors must also provide statistical, actuarial and financial documentation regarding the plan. For defined benefit plans, this includes a balance sheet setting out liabilities for all benefits, the value of the fund's assets and any unfunded liabilities, experience deficiencies or surpluses.

The Canadian Association of Pension Supervisory Authorities has issued a consensus document describing a uniform set of disclosure provisions.[38] Ontario's requirements are now substantially similar to the CAPSA proposals and it is recommended that the CAPSA consensus on disclosure continue to be the model for implementation of uniform disclosure provisions in both federal and provincial jurisdictions.

Representation of Plan Members

The existing exclusion of employees from most pension boards resulted from the view of pensions as rewards for long service. Pensions, however, are now considered to be deferred compensation and it is difficult to argue that employees should not be represented on the body directing the affairs of the pension plan.

Employees should be allowed to choose at least one member of the body directing the affairs of the plan, if requested by a majority. Consideration should also be given to extending to retirees the same right of representation. This would ensure that plan members participate in the operation and administration of their plan.

To avoid imposing a cumbersome administrative structure on small employers, pension plans with less than twenty members would be exempt from this requirement. Because of the close relationship between small employers and their employees, such formal employee representation would usually be unnecessary.

Use of Pension Plan Surpluses

The proposals for mandatory inflation protection, reasonable interest on employee contributions, minimum employer contributions and pension portability recognize pensions as deferred compensation. Further, the proposals for mandatory inflation protection and reasonable interest on employee contributions direct the inflationary component of invest-

[37]Manitoba requires compulsory participation of full-time employees regardless of age. Part-time employees must participate if they earn at least 25 per cent of the CPP pensionable earnings for two consecutive years.

[38]Canadian Association of Pension Supervisory Authorities, "CAPSA Consensus on Uniform Disclosure Legislation" (mimeo, 1982).

ment earnings in defined benefit pension plans towards the plan membership. This also identifies pensions as deferred compensation.

With the impact of these reforms in mind, and unless otherwise contracted with plan members, any future pension plan surpluses should continue to revert to the plan sponsor as compensation for underwriting the risk of providing a defined pension benefit. The sponsor could use the surplus to cushion the plan against future experience deficiencies, enrich plan benefits, provide more inflation protection or reduce plan costs. Disclosure provisions and representation of plan members on the body directing the affairs of the plan would ensure that the membership is aware of any surpluses. Finally, subject to the approval of the Pension Commission of Ontario, the sponsors could withdraw surpluses from their plans.

Legislation requiring future surpluses to become the property of the plan membership would be counterproductive. First, many plan sponsors now fund their plans conservatively to ensure benefit security. If they could no longer retain surpluses thus generated, they might adopt minimum funding schedules that would ensure that no surpluses materialized. Over time, this would reduce the funded status of pension plans and undermine the security of the very benefits promised. Second, the designed absence of surpluses could preclude any additional pension enrichments, whether these were offered unilaterally by the sponsor or negotiated by the employees. And third, the reversion of plan surpluses to the sponsor would provide an incentive for pursuing competitive portfolio management strategies. This is necessary if pension savings are to be allocated efficiently through the capital market.

Many sponsors have used plan surpluses to finance ad hoc inflation adjustments to the pensions of retired plan members.[39] Ontario urges that this practice be continued and extended to vested members with deferred benefits. Mandatory inflation protection would not be retroactive and it could take many years before the proposed reform is fully mature. Even with employment pension plan reform, voluntary increases provided by plan sponsors would remain the principal source of inflation protection for many years.

Special Legislation for Multi-Employer Pension Plans

Various industries, especially those with highly mobile workers (such as building and construction), have central pension plans in which any number of employers and employees may participate. Because of high labour mobility, pension plans for workers in these industries would be meaningless or impossible without special arrangements among employers. These "multi-employer" plans have typically arisen out of collective bargaining where unions have negotiated rates of contributions to a central industry-wide plan.

Although these umbrella pension plans are valuable to the participating employees, their multi-employer structure has resulted in special problems. A major problem is the absence of a guarantor or sponsor responsible for the funding of the pensions promised. The participating employers' financial obligation is limited to making the contributions as required by the collective agreement. The responsibility of Boards of Trustees is generally limited to receiving contributions, endorsing benefit levels and paying pensions.

The guarantor problem is further complicated by the ambiguous nature of promised benefits. A specific benefit level is established, based on the expected contributions and investment earnings, but the contribution rates are negotiable. Thus multi-employer plans have a dual character: they are defined benefit plans because the benefit levels are set in the expectation that they will be supported by the pension fund; they are also money pur-

[39]Laurence E. Coward and J. Wells Bentley, *op. cit.*

chase plans because the contribution rates are negotiated independent of benefit levels. To ensure that members fully understand the security of the benefits they have been promised, pension legislation must clarify the status of multi-employer plans.

Ontario proposes that pension legislation should:

- Define a multi-employer pension plan;
- Specify responsibility of, and standards for, a Board of Trustees;
- Specify action required by a Board of Trustees when a participating employer is delinquent in contributions;
- Require employee representation on the Board of Trustees;
- Clarify benefit funding priorities in ongoing and wound-up plans;
- Define service for multi-employer plan purposes and define when service is deemed to be broken; and
- Introduce special disclosure requirements for multi-employer pension plans.

The Co-ordinating Committee of the Canadian Federation of Labour has prepared draft amendments to pension legislation affecting multi-employer pension plans.[40] The Canadian Labour Congress has made substantially similar recommendations.[41] The initiatives of these two labour organizations could serve as models for improving multi-employer pension plan legislation.

[40]Canadian Co-ordinating Committee on Multi-Employer Pension Plans, "Position Paper and Proposed Amendments to the Pension Benefits Act with Respect to Multi-Employer Pension Plans" (Ottawa: mimeo, 1983).
[41]Canadian Labour Congress, "Proposals for the Regulation of Multi-Employer Pension Plans" (mimeo, 1983).

VI. Individual-Based Pension Arrangements and Tax Assistance

Individual-based pension arrangements are vital if the pension system is to have the flexibility needed to meet Canadians' changing needs. Registered Retirement Savings Plans are an attractive way for individuals to supplement pension plans provided by employers and a good alternative retirement savings vehicle for employees who work for companies that do not have pension plans. This type of pension arrangement should be updated and expanded to accommodate increased mobility in the labour force and growth in part-time employment.

To upgrade the effectiveness of the voluntary individual-based pension system, three proposals are advanced. First, a portability vehicle that locks-in transfers of pension assets should be introduced. Second, regulations covering RRSPs should be amended allowing employers to make direct contributions to employees' RRSPs. Third, a review of existing tax assistance provisions for contributions to both RRSPs, RPPs and the C/QPP should be undertaken with the objective of making them fairer.

A Locked-In Portability Vehicle

The Registered Pension Account (RPA) proposed by the federal government in its February 1984 budget is intended to serve two important functions. It would act as a portability vehicle that would accept the transfer of pension assets from employment pension plans. It would also be an administratively simple money purchase pension plan to which employers could contribute on behalf of employees. Lump-sum withdrawals would be subject to a 10 per cent penalty in addition to tax otherwise payable.

Ontario welcomes the introduction of the RPA but would like to see specific lock-in provisions that would not allow cash-outs prior to retirement except in special circumstances, such as a severe disability. This new Locked-in Retirement Account (LIRA) would ensure the effective operation of portability provisions. As with the proposed federal RPA, direct contributions by individuals, or by employers on behalf of employees, would be permitted.

The strict locking-in of contributions to LIRAs is intended to prevent the premature withdrawal of locked-in pension transfers from employment pension plans and, therefore, additional provisions for early withdrawal penalties are not required. Individuals would be able to control the investment of the funds in their LIRAs in the same way they now determine the investment of their RRSP savings. Similarly, financial institutions now competing for RRSP funds would also compete to handle pension savings in LIRAs.

On retirement, an individual would have two options available for the funds accumulated in LIRA accounts. The person may:

- Purchase an annuity, which would have to include a 60 per cent joint and last survivor benefit unless waived by both spouses; or
- Purchase a Registered Retirement Income Fund as provided for under the *Income Tax Act.*

A Redesigned RRSP

Ontario proposes that RRSPs continue in their present form, but that regulations be amended so that employers, both large and small, be allowed to contribute directly to their employees' personal RRSPs. This would make RRSPs an attractive flexible alternative for small employers to extend formal pension coverage to their employees. It would also make

it administratively easier to provide formal pension coverage for part-time workers, who are a growing component of the regular labour force.

Fairer and More Flexible Tax Assistance

Tax assistance for retirement savings should be reviewed to make treatment of different pension arrangements fairer and more uniform. This includes examining whether a tax credit approach should replace the existing deduction-based system for assisting individuals with their contributions to both voluntary pension arrangements and the mandatory C/QPP.

Ontario supports the principle of lifetime comprehensive tax assistance proposed in the February 1984 federal budget. The proposed system will ensure that individuals have equal access to tax assistance for retirement saving, irrespective of their mix of pension vehicles. Also, the proposed system allows deductions unused in one year to be carried forward to the next. However, certain aspects of the proposed scheme require further review.

The federal proposals call for a common funding factor of nine, to be used by members of defined benefit pension plans to calculate the "target contribution" necessary to buy a given pension accrual. The funding factor is the average dollar amount needed to buy a pension annuity of $1 and depends on a variety of factors, such as whether the pension is indexed, the age of the contributor and the age at which the pension starts. The federal budget proposals deem that a factor of nine is adequate for pension plans with provisions for 60 per cent survivor benefits and inflation protection of CPI minus one per cent, with retirement at age 63. Thus, an individual who belongs to a less generous pension plan than is assumed under the proposals could be deemed a higher "target contribution" than is actually necessary to buy the benefit, with a consequent reduction in the room left for additional tax-assisted retirement savings. It would be more equitable if variable funding factors were assigned to different pension plans that better reflect their actual design.

Also, the factor of nine is only appropriate for an individual who spends most of the earning years until retirement in pension plans of similar design.

Finally, the design of the new system also continues to deliver tax assistance to retirement savings in the form of deductions from income. Such a system has been often criticized for disproportionately benefitting people with higher incomes. The Parliamentary Task Force on Pension Reform has recommended the replacement of the deduction-based system with a tax credit for retirement savings contributions. Ontario proposes that closer study be made of the implications of introducing tax credits for retirement savings.

Using tax credits to ease the impact of compulsory C/QPP contributions on low-income households should also be considered. While many individuals with low earnings are exempt from paying income tax, they are still required to contribute to the C/QPP without the benefit of the tax deduction available to people with higher incomes. This will become an increasing concern as contribution rates rise. A refundable tax credit would reduce the burden of C/QPP contributions on low-income families.

VII. Cost and Impact of Employment Pension Plan Reform

Acceptance of pensions as deferred compensation, combined with assured portability of accrued pension benefits, may gradually alter the structure of Canada's voluntary pension system. Although group-based defined benefit pension plans would still be important, their relative importance would decline as an increasing proportion of retirement income was delivered through money purchase individual-based retirement savings vehicles.

Ontario's employment pension plan reforms would increase overall private sector pension costs. There would be a wide variance in the increase for individual plans, but the average increase would range between 25 and 43 per cent. Costs would vary widely among pension plans because each is affected differently by a range of variables. However, a plan's benefit escalation practice is the variable that most affects cost increases. If a plan regularly provides ad hoc inflation protection for its members, cost increases would be less.

While the percentage increase in costs can be high, the absolute level of cost increases would be manageable. Expressed as a percentage of payroll, overall costs would rise by an average of 1.8 per cent for plans that have not had ad hoc increases and 1.2 per cent for plans that have had ad hoc increases. The impact of this increase would be reduced by the tax deductibility of pension contributions. Viewed from this perspective, and recognizing that cost increases mean more and better pensions, employees and employers should be willing to cooperate in absorbing increased pension reform costs.

Cost of Employment Pension Plan Reform

Table 10 contains estimates of the long-run total cost of five types of employment pension plans expressed as a percentage of payroll before and after the introduction of Ontario's proposed reforms. The specific reforms costed are: 60 per cent inflation protection, five-year vesting, minimum employer contributions, reasonable interest on employee contributions and mandatory pre- and post-retirement survivor benefits. The initial plan designs, actuarial and economic assumptions, and costing technique are the same as those used by the Business Committee on Pension Policy (BCPP) in its seven-volume report *A Consensus Brief on Canadian Retirement Income Policy*.[42] The BCPP plan designs, database and methodology were adopted because they reflect well the actual practice followed in the private sector. Further, BCPP economic assumptions are reasonably representative of long-term forecasts and are suitable for estimating long-run cost impacts.[43]

Reform costs would vary from plan to plan because of the wide variations in benefit designs, employee turnover, valuation methods, funded status, average age of members and male-female composition of plan membership. However, for a given plan design, the major determinant of potential cost increases is a plan's established escalation practice. If a plan currently provides regular ad hoc increases in benefits to protect its members from inflation, pension reform cost increases would be lower. The actual cost increases experienced by a particular plan may differ substantially from the costs shown in Table 10. This fact must be remembered in the following analysis, which discusses costs only for the representative plans.

Pension Commission of Ontario data confirm that large plans typically escalate the pensions paid to retirees by about 40 per cent of the inflation rate.[44] As well, flat benefit and

---

[42]Business Committee on Pension Policy, *A Consensus Brief on Canadian Retirement Income Policy*, September 1983.

[43]The assumptions used to calculate the estimated costs in Table 10 are: *fund rate* (8.5%); *salary growth* (7.5%); and *inflation* (6.0%).

[44]Laurence E. Coward and J. Wells Bentley, *op. cit.*

Pre- and Post-Reform Cost Estimates for Private Sector Pension Plans
(Percentage of payroll)

Table 10

Plan Type	No Ad Hoc Increases			40% Ad Hoc Increases[1]		
	Before	After	% Change	Before	After	% Change
Money Purchase	7.6	8.0	5	7.6	8.0	5
Flat Benefit[2]	2.0	3.3	65	2.4	3.3	38
Career Average[2]	5.5	7.7	40	6.2	7.7	24
Final or Best Average (Contributory)	6.1	8.6	41	6.9	8.6	25
Final or Best Average (Non-Contributory)	3.9	6.1	56	4.6	6.1	33
All Plans Combined[3]	4.2	6.0	43	4.8	6.0	25

Source: Estimates prepared by William M. Mercer Ltd. on behalf of Ontario Ministry of Treasury and Economics.

[1]40 per cent is a typical inflation increase for pension plans provided by large employers.

[2]Assumes update of actives at 70 per cent of AIW.

[3]Weightings were based on plan membership statistics provided in the Green Paper — 8.6 per cent money purchase, 39 per cent flat benefit, 22.3 per cent career average, 17.3 per cent contributory final average and 12.8 per cent non-contributory final average.

career average plans escalate the benefits of active contributors by at least 70 per cent of changes in the Average Industrial Wage. These escalation practices are embodied in the cost estimates in Table 10.

Under the assumption that plan sponsors do not provide ad hoc inflation adjustments, the figures indicate that pension reform would mean substantial cost increases. Proposed reforms would increase the cost of flat benefit pension plans by 65 per cent, non-contributory final or best average plans by 56 per cent and career average plans by 40 per cent. Money purchase plan cost increases would be a modest five per cent. This is because these plan designs would only be affected by the proposed five-year vesting rule.[45] For all plans combined, the proposed reforms would raise private sector pension costs by 43 per cent.

However, many plan sponsors do provide regular ad hoc increases in the benefits of their retired members to compensate for inflation. This practice lowers potential cost increases. Instead of a 65 per cent increase in costs, flat benefit plans face an estimated 38 per cent increase. For non-contributory final average plans, the increase drops from 56 to 33 per cent, and for career average plans the cost increase reduces to 24 per cent. Across all plans the percentage increase in payroll cost declines from 43 to 25 per cent.

An important feature of the figures in Table 10 is that, while the percentage increases in costs are large, the cost of pension reform as a percentage of payroll ranges from 0.4 to 2.5 per cent. For example, proposed reforms would cause an average 65 per cent increase in the cost of flat benefit plans if there is no practice of granting voluntary inflation adjustments for retired members. This translates into an average payroll cost increase of 1.3 percentage points. However, most sponsors of flat benefit plans currently provide ad hoc updates; pension reform would only raise the costs of these plans by an average 0.9 percentage points of payroll. Many sponsors of career average and final average plans also grant ad hoc increases, which would reduce the impact of proposed pension reforms.

[45]Money purchase plans are unaffected by the inflation protection proposal because, by design, any inflation-induced investment earnings flow to the plan membership. However, in exchange, plan members assume the risks of their investment.

It should also be remembered that pension plan contributions are tax-assisted. Employer and employee pension contributions are deductible from income for tax purposes. This reduces the effective impact of pension reform cost increases. Government can further ease the adjustment to higher pension costs by not implementing reforms until employers and employees have had time to negotiate and arrange any necessary alterations in total compensation practices.

The value and effectiveness of any pension reform package is directly reflected in its cost. It is inescapable that if the voluntary employment pension system is to provide more and better pensions, then the overall cost of private pension plans will have to increase. If Canadians want a better voluntary pension system, they will have to accept higher pension costs.

Impact of Increased Costs

Most large and well-established employers can absorb short-run cost increases and adjust to long-run increases by accommodating increased costs internally or by negotiating lower salary and wage increases. Because of mandatory inflation protection, employers and employees may agree to reduce pension plan benefit formulae to offset cost increases, or in some cases to keep overall pension costs unchanged. With these redesigned benefits, starting pensions would be lower but the dollar amount would increase with inflation in later years.

Smaller employers, less well-established ones or those in economic sectors experiencing difficulties would have to consider a wider spectrum of options. These employers may replace defined benefit plans with money purchase plans, or possibly even discontinue plans. In this last case, the responsibility for voluntarily providing for retirement would then rest with individual employees through LIRAs and RRSPs.

The chief long-run cost for small and medium-sized employers would be inflation protection. Some of these employers may decide that, even after possible reductions in their plan's benefit formula, minimum inflation protection would still expose their companies to an unacceptable amount of uncertainty about cost fluctuation because of unexpected increases in inflation. Their response would be to replace defined benefit plans with money purchase plans.

While pension reform will cause many employers to re-evaluate their pension plans, and some to wind down their plans, reform will also make pension plans more attractive to employees. This could lead to more employee willingness to negotiate for, and participate in, employer-sponsored pension plans. This is particularly true for short-service workers who are largely disadvantaged by existing employer-sponsored pension arrangements. As well, mandatory eligibility for full-time and part-time workers will increase pension coverage.

In summary, increased costs could cause some reduction in defined benefit formulae, a replacement of defined benefit plans with money purchase arrangements and the possible wind up of some plans. While it is not possible to project the extent of these changes, they will probably not be significant if employees and employers are given sufficient time to adjust to increased pension costs. At the same time, the pension system will become more attractive to short-service and part-time workers. This will increase participation in existing pension plans, and possibly lead to the introduction of more plans. It should be remembered that the most rapid growth in voluntary employment pension plans occurred following the introduction of legislation in 1965 specifying minimum pension plan standards.

Impact of Pensions as Deferred Compensation

The pension system will have to adapt to the recognition that pensions are deferred compensation and belong to employees. Acceptance of pensions as deferred compensation

may alter the structure of Canada's voluntary retirement system. Over time, an increasing proportion of retirement income will be delivered through individual-based money purchase pension vehicles, which will correspondingly reduce the relative importance of defined benefit pension plans.

Ontario's proposed employment pension reforms incorporate the view of the majority of Canadians that pensions are deferred compensation:

- Vesting after five years of service means that workers can change employers without losing their accrued pension benefits;
- Reasonable interest on refunds of contributions acknowledges that an individual employee's contributions held by a pension plan belong to that employee and should not be used as a mechanism for subsidizing the benefits of other employees;
- Minimum employer contributions assure that the accrued pension benefits of short-service as well as long-service workers are at least partly financed by the employer, as is generally understood by the membership of "contributory" pension plans;
- The provision of minimum inflation protection for defined benefit plans recognizes that inflation-induced investment earnings generated by pension savings of a plan's membership should be used to finance benefit escalation, and not be redistributed from retired and deferred members to the active membership as benefit formula enrichments, or to the plan sponsor as lower costs; and
- Assured portability allows workers to accumulate in individually owned vehicles the pensions that have been accrued in various employment-based plans.

The shift to a more individual-based system will occur in three ways.

First, earlier vesting combined with improved portability will permit mobile employees to accumulate in their individual LIRAs and RRSPs the value of benefits transferred from various defined benefit plans. Defined benefit plans will still outnumber employer-based money purchase pension plans, but with labour mobility, an increasing proportion of retirement income will originate from these new money purchase-based pension vehicles.

Second, many employers will review and redesign their pension plans. To accommodate society's view that pensions are deferred compensation and also to satisfy the desire to reward long-service employees, some employers could replace a single pension plan with a two-tiered system. For example, an informally indexed contributory two per cent final average plan could be replaced by a 60 per cent indexed non-contributory 1.5 per cent final average plan with benefits beginning to accrue only after an employee reaches age 30. This first tier would benefit long-service employees and lessen the cost impact of specific pension reforms — earlier vesting, minimum employer contributions, reasonable interest on refunds, inflation protection and the required portability of vested benefits.

The second tier could be a contributory money purchase arrangement for which all part-time and full-time employees, regardless of age, would be eligible. The money purchase plan, or direct employer contributions to RRSPs and LIRAs, would explicitly recognize pensions as deferred compensation and allow the employer with high employee turnover to limit administrative costs, especially on the coverage of part-time workers. This type of two-tier pension plan restructuring will increase the number and proportion of short- and long-service employees participating in money purchase pension plans and Canada's overall voluntary retirement system will become more money purchase-based.

Third, the redesigned RRSP will extend the availability of formal pension coverage to the nearly three million part-time and full-time employees working for small firms. Comprehensive lifetime tax deductions for pension contributions will also serve to enhance the impact of the more flexible RRSP. These two reform initiatives would also lead to an in-

creasing proportion of retirement pensions originating from individual-based money purchase vehicles.

The Ontario Government has accepted and endorsed the fundamental premise upon which the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario based their recommendations. The Commission's recommendations were predicated on the view that the majority of Canadians believed that retirement planning was the responsibility of the individual. Specifically, the Report stated:

> There is general agreement that retirement is an individual matter and that ultimately the individual is responsible for his or her own retirement. . . Individual needs and desires require flexibility which cannot be given by group programs or universal social programs.[46]

Ontario's proposals should be understood, therefore, as accommodating the transformation of Canada's voluntary pension system to more individual-based pension arrangements.

---

[46] *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, "Design for Retirement", Volume I (Toronto: Queen's Printer, 1980).

VIII. Women and Pensions

Canada's current pension system has various limitations that unintentionally make it difficult for some women to prepare adequately for retirement. The Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario observed that, although retirement arrangements are not inherently discriminatory against women, their design and operation often result in women obtaining minimal retirement income.[47]

Ontario has proposed many reforms that will enable the pension system to meet the needs of women, not only as homemakers but also as primary and independent income earners. These reforms will improve the retirement income position of women significantly. Measures of the quantitative impact pension reform will have on women are presented in Appendix A.

Various groups have proposed the introduction of a special CPP pension to provide homemakers with direct retirement income security. However, the specific proposals that have been advanced all create problems and inequities. The federal and provincial governments will be studying homemaker pension proposals to determine whether a specialized provision can be equitably incorporated into the CPP; as well, alternatives to direct homemaker pensions will be examined.

Pension Problems Faced by Women

Many women find that a variety of social and economic circumstances impede their accumulation of adequate retirement income. Most of their pension difficulties stem from the characteristics of female participation in the labour force. Until recently, women have tended to be employed by small firms, work part-time or have interrupted job attachment, and as a consequence have had low earnings. As a result, many women have jobs that do not offer them formal pension coverage other than the compulsory Canada Pension Plan.

Where women are covered by an employer-sponsored pension plan, their high level of mobility reduces the probability that they will satisfy the minimum vesting provisions to qualify for a pension benefit. Leaving the labour force to raise young children is another obvious impediment to the accumulation of continuous pensionable service. Even if a woman is eligible for a deferred pension when she leaves an employer, her frequently low earnings combined with poor portability provisions and the general absence of pension escalation will significantly reduce the value of the pension eventually received.

Canada's existing pension system does not fully recognize that pension assets and credits accrued during a marriage or common-law relationship are jointly owned by both spouses. As a consequence, the treatment of pensions on marriage breakdown is inconsistent and often inequitable. This has worked to the disadvantage of women, who find that they do not benefit from pensions earned during the marital relationship.

For many older women, and for a significant but declining number of younger women, well-being in retirement may depend upon the existence of survivor benefits in their spouses' pension plans. However, many employment pension plans do not offer survivor benefits and this results in a significant drop in a woman's income when her spouse dies. Even where a survivor pension is available, the lack of inflation protection undermines the real value of the remaining benefit. Without other sources of private income, many women become dependent upon the federal government's income-tested GIS program and provincial top-up programs, such as Ontario's GAINS.

[47]See *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, Volume III, p. 115.

Impact of Pension Reform on Women

Ontario's pension reform proposals are designed to help solve the pension problems faced by women, and provide them with better pensions. This will be achieved by:

- Raising the OAS/GIS/GAINS guarantee for the single elderly;
- Ensuring that employment pension plans and the CPP accommodate the dynamic and varied labour force characteristics of women;
- Improving the opportunities for women to prepare for retirement through changes to RRSPs, the introduction of a LIRA and more flexible tax assistance for retirement savings;
- Recognizing pensions as family assets by splitting pension credits and assets upon breakdown of marital relationships and dividing CPP pensions at retirement; and
- Improving survivor benefits in employment pension plans and the CPP.

Many of the problems of today's elderly cannot be solved solely by reforms to Canada's earnings-related public and private pension system. However, the reforms will ensure that fewer women will be dependent upon government income-tested programs in the future. Ontario's increase of the singles guarantee under the federal-provincial OAS/GIS/GAINS system recognizes that improving the incomes of today's retired elderly is a reform priority. Ontario GAINS payments will be raised so that the overall OAS/GIS/GAINS singles guarantee will be at least 60 per cent of the income guaranteed elderly couples. By the end of 1984, the single elderly in Ontario will be guaranteed a basic annual income of over $8,000. The increased GAINS guarantee will benefit the 124,000 elderly in Ontario with the lowest incomes, most of whom are women.

Because of their high labour mobility, women have borne a disproportionate share of the inequities in existing private pension plan designs. The introduction of earlier vesting, reasonable interest on employee contributions, minimum employer contributions, inflation protection and improved portability would ensure that employment pension plans treat women more fairly by better accommodating their changing work patterns.

Indeed, because proposed minimum pension provisions are intended to treat short-service workers fairly and because women tend to stay with employers for shorter periods of time, they will benefit proportionately more from employment pension reform than will men. For example, it is estimated that if a woman joins the Ontario Public Service Plan at age 30, pension reform will increase her expected retirement benefit by 27 per cent. For a 30-year-old man joining the plan, the comparable increase is only 15 per cent.

The proposed requirement that part-time employees be given the option of joining an employment pension plan at age 30 will improve women's opportunity to prepare for retirement. This proposal will be of particular benefit to women because they comprise over 70 per cent of Canada's 1.5 million part-time workers.[48] It will be an increasingly important benefit to women in the future because the growth rate in the number of female part-time workers exceeds that of males.[49]

The proposed reduction in the CPP's contributory period from 40 to 35 years also better accommodates the working patterns of women. Women's CPP pensions will be less

---

[48]Labour Canada, *Part-time Work in Canada; Report of the Commission of Inquiry into Part-time Work* (Ottawa: Department of Supply and Services, 1983) pp. 45, 198.

[49]Ontario Ministry of Treasury and Economics, Pension Policy Unit, *Part-time Employment in Canada: Summary of Demographic Trends 1955-1982* (Toronto: mimeo, 1982).

affected by their longer periods out of the paid labour force, part-time work and lower earnings. It is expected that the reduced contributory period will raise CPP pensions for women by an average of 10 per cent.

The proposals to introduce a LIRA and to allow employers to contribute directly to employees' RRSPs would be of particular benefit to women who work for small employers. The low administrative costs of these individual-based money purchase pension plans will encourage small firms to establish such plans on behalf of their employees, both full-time and part-time. Their employees, both male and female, will still have the option of making supplementary earnings-related contributions to their LIRAs and RRSPs. The LIRA, in combination with earlier vesting and portability rights, would provide women with a mechanism for accumulating pension benefits earned while working for many different employers, whether large or small.

The federal proposal to increase tax deductions on pension savings and to provide more flexible tax assistance arrangements gives women and men a better opportunity to tailor the timing and pattern of the retirement savings to their savings priorities. People who need their earnings to raise a family and want to defer accrual of pension savings would have the flexibility to do so. The federal tax proposal permits individuals to accumulate retirement savings tax assistance so that it can be used in later years when family responsibilities are fewer, more income is available for saving and retirement preparation is a priority.

Ontario's employment pension plan reform proposals recognize that marriages are cooperative partnerships with both spouses contributing, either directly or indirectly, to pension and retirement savings. In ongoing marital and common-law relationships, the mutual contributions of spouses to the accrual of CPP credits are explicitly recognized by the proposal that pension credits be automatically split between partners when the younger spouse reaches age 65. This means that spouses who have not directly contributed to the CPP because they have chosen to be full-time homemakers will receive a pension in their own right.

Ontario's proposal to divide private pension assets and CPP credits on all forms of marital breakdowns incorporates the principle that both spouses have made mutual contributions to a family's retirement savings. This recognizes that both partners have contributed towards the pension, either directly or indirectly. The immediate division of assets and credits also eliminates the difficulties in trying to locate spouses who were divorced many years earlier in order to divide their pension payments.

This need for change is underscored by Canada's increasing divorce rate. Since 1966, Canada's divorce rate has risen fivefold from 50 to 250 divorces per 100,000 population, following revisions to the federal Divorce Act.[51]

The proposal that voluntary employment pension plans be required to provide a 60 per cent joint and last survivor post-retirement benefit recognizes that many women who choose to be homemakers should be protected in the probable event that they are predeceased by their husbands. In 1980, only 731 plans, covering 43 per cent of pension plan members, had survivorship provisions. This proposal will potentially benefit over two million spouses and, combined with earlier vesting and minimum inflation protection, will ensure that employment pension plans deliver better benefits for surviving spouses, the majority of whom are women. In addition, the proposal that private pension plans provide a 60 per cent pre-retirement survivor provision will also benefit women.

---

[50]Numerical examples relating to the CPP in this chapter assume that the CPP has been in operation for 47 years so that benefits are calculated on the basis of a mature CPP.

[51]D. C. McKie, B. Prentice and P. Reed, *Divorce: Law and the Family in Canada* (Ottawa: Department of Supply and Services, 1983).

Ontario has also proposed that CPP post-retirement survivor pensions be raised to ensure that the survivor receives 80 per cent of the CPP income flowing into the household before the death of the spouse. For a survivor who did not contribute directly to the CPP, the maximum CPP benefit would be increased to $310 per month from $232.50.

Similarly, Ontario has proposed improvements in CPP pre-retirement survivor benefits that would significantly help those women who are predeceased by their spouses. The maximum monthly pre-retirement benefit for survivors aged 55 to 64 would be raised from $229.18 to $502.50. Increased survivors' pensions for those aged 35 to 54 are also proposed. Women will be the major beneficiaries of these improvements. In 1983, 92 per cent of the more than 300,000 individuals receiving CPP pre-retirement survivor pensions were women.[52]

In both the CPP and private pension plans, survivor benefits will no longer be discontinued on remarriage. This will affect over 3,000 CPP recipients each year, of whom nearly 80 per cent are women. The provision will also benefit recipients of private sector survivor pensions who would otherwise have had their benefit stopped when they remarried.

Finally, Ontario's proposal that equal pensions be paid to people in identical circumstances removes sex discrimination in money purchase pension plans. This ensures that women and men with the same earnings and contribution history receive equal levels of retirement income.

Homemaker Pensions

A number of proposals have been put forward, most recently by the Parliamentary Task Force on Pension Reform, to provide separate CPP pensions for homemakers to ensure their retirement security. By imputing a particular monetary value to homemaking services — say one-half of the YMPE — full-time homemakers would earn pensions that would be payable at age 65. While such a CPP homemaker pension could be designed, its operation would require acceptance of numerous serious inequities that would be unfair to plan members.

Various problems and inequities have been cited.[53] With a CPP homemaker benefit based on the above design, the non-earning spouse of a single-earner couple would be credited pension benefits for providing homemaker services. However, the single earner with no spouse would not receive any supplemental CPP credits in recognition for self-provided homemaker services. The inequity of not recognizing the value of self-provided homemaker services would be compounded by those high-income single-earner households that accrue a CPP homemaker pension but actually employ housekeepers to perform the household duties. Even with the single-earner couple, a benefit inequity would occur when the homemaker services are provided in part or completely by the spouse who earns the cash income.

One-earner and two-earner couples would also be treated unfairly by a CPP homemaker pension. For instance, if two spouses each earned half of the YMPE, they would receive a total CPP retirement pension in 1984 equal to $387.50 per month. A single-earner couple at the YMPE would also receive a $387.50 monthly CPP pension. But the one-earner couple would also receive an additional homemaker pension calculated at half the

---

[52]*Canada Pension Plan Statistical Bulletin*, Volume 15, Number 2 (Ottawa: Department of National Health and Welfare, June 1983), pp. 32-4.

[53]See, for example, *Better Pensions for Canadians*, Green Paper (Ottawa: Department of Supply and Services, 1982), p. 33; *Report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform* (Ottawa: Queen's Printer, 1983) Dissenting Opinion by Ted Miller, M.P., pp. 149-150; Minority Report to the Minister of National Health and Welfare, "More Effective Participation of Homemakers in the Canada Pension Plan" (Ottawa: mimeo, March 1983).

YMPE, or $193.75 per month. This would bring the monthly pension of the one-earner couple to $581.25, which would be higher than that available to the two-earner couple with the same pre-retirement earnings history.

With the splitting of retirement pensions between the spouses, the inequitable treatment of one-earner and two-earner couples would spill over into survivor pensions. The survivor of the two-earner couple would receive a benefit equal to 80 per cent of the CPP income originally flowing into the household, or $310 a month. But with the additional homemaker pension, the survivor of the one-earner couple would receive a higher monthly pension of $387.50, even though both households had the same pre-retirement earnings history.

Although desirable because of the additional direct pension security a special CPP homemaker provision would provide, the specific proposals advanced to date would create serious inequities. As well, the proposals do not take into account family patterns where the incidence of single-earner families is declining. Ontario's pension reform proposals recognize that the retirement income security of full-time homemakers is probably most fairly achieved by ensuring accumulated pension assets and credits are shared between spouses.

Marriages and common-law relationships by their very nature result in couples sharing and arranging their resources for their mutual benefit over their working and retirement years. Ontario's proposals for automatic splitting of CPP benefits at retirement, increased pre- and post-retirement CPP survivor benefits, mandatory minimum survivor benefits in private pension plans and continuation of survivor benefits after remarriage will benefit full-time homemakers. In the event of breakdown in the marital relationship, better splitting of CPP credits accumulated during marriage and the treating of private pensions as family assets will ensure that spouses, including those who are full-time homemakers, s[illegible] in retirement savings that have been mutually accumulated. This approach to providing re[illegible]tirement security for full-time homemakers, albeit indirect, would be more equitable

Homemaker pensions and their relationship to other CPP benefit and financing proposals are complex and will require further study before final conclusions can be reached. Federal and provincial governments will be studying homemaker pension proposals to determine whether they can be equitably incorporated into the CPP. Alternatives to direct homemaker pensions will also be examined.

Conclusion

Reforms to Canada's retirement income system have been examined and analyzed for almost a decade. It is now time for the federal and provincial governments to meet and negotiate a comprehensive and uniform package of public and private sector pension reforms. These negotiations should be based on the consensus that there must be a balance between mandatory programs and voluntary pension arrangements. This means that pension reform should not only be designed to increase retirement income, it should also ensure that Canadians have a high degree of flexibility to make their own voluntary and private arrangements for retirement income that reflect their own values and priorities.

Pension reform is a dynamic process and as Canadians move towards the final resolution of issues that have consensus, it will still be necessary to continue the dialogue on the future directions of retirement income policy. Issues that will require discussion include homemaker pensions, how best to enrich CPP survivor benefits, how to finance CPP benefits and whether tax credits should replace deductions for retirements savings.

Glossary of Technical Terms

1. Government Income Transfer Programs

Old Age Security (OAS):

Federal program providing a universal, flat-rate pension to eligible residents aged 65 and over, regardless of need.

Guaranteed Income Supplement (GIS):

A monthly payment under the federal Old Age Security Act to needy recipients of the OAS pension, based on a guaranteed minimum income amount.

Guaranteed Annual Income System (GAINS):

An Ontario government program providing monthly income supplements to certain needy residents, based on a guaranteed monthly income. GAINS-A benefits apply to those aged 65 and over; GAINS-D benefits are for the blind and disabled.

2. Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP)

Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE):

Term used in Canada Pension Plan, often referred to as the *earnings ceiling*: the maximum amount of annual earnings from employment on which CPP contributions and benefits are calculated. YMPE is changed each year according to a formula based on average wage levels. In 1984 the YMPE is $20,800. See also: *Replacement Rate*.

Replacement Rate:

The rate (currently 25 percent) applied to the average three most recent YMPEs in computing the benefits on retirement. The objective of the CPP is to provide a benefit replacing 25 percent of the Average Industrial Wage.

Child-Rearing Drop-out:

Provision in Canada and Quebec Pension Plans under which allowance is made for months in which no (or low) contributions were made while the contributor was raising children under the age of seven.

Credit-Splitting:

A provision in the Canada and Quebec Pension Plans whereby one spouse, on dissolution of marriage, may obtain an equal division of pension credits earned by one or both partners during the period of marriage.

Benefit-Fund Ratio:

The ratio of the size of the CPP fund in the current year to the total benefits expected to be paid out of the fund three years hence.

3. Types of Pension Plans

Defined Benefit Plan:

A plan that defines the pension to be provided (based on service, average earnings, etc.) but not the total contributions. If plan is contributory, the rate of employee contribu-

tions may be specified, with the employer paying the balance of cost. To be distinguished from *Defined Contribution Plan.*

Defined Contribution (Money Purchase) Plan:

A plan that defines contributions to be made by employer and employees, but not the benefits formula. Accumulated contributions and interest are used to purchase an *annuity* for the member. To be distinguished from *Defined Benefit Plan.*

Contributory Plan:

A pension plan that requires both employers and employees to make contributions by payroll deduction in order to qualify for benefits under the plan.

Non-Contributory Plan:

A pension plan in which all required contributions are made by the employer.

Employment Pension Plan:

A pension plan offered by an employer or supported by a group of employers for the benefit of employees. The term includes plans covering employees of governments and the private sector, but does not include the Canada Pension Plan or other public programs.

Career Average Plan:

A defined benefit plan that applies the unit of benefit to earnings of the member in each year of service, and not to the final or final average earnings.

Flat Benefit Plan:

A defined benefit plan that specifies a dollar amount of pension to be credited for each year of service.

Final Pay Plan:

Term commonly used for any pension plan whose benefits are based on earnings in a member's last years of service.

4. Pension Plan Provisions

Pension Benefits Act (PBA):

Ontario's legislation regulating employment pension plans. It specifies minimum benefit provisions, funding and solvency requirements and investment guidelines.

Portability:

Extent to which an individual is provided on retirement with pension income that recognizes all periods of employment with various employers. See also: *Vesting.*

Vesting:

The right of an employee, on termination of employment, to part or all of his or her accrued pension; usually requires *locking-in* of employee's contributions at some point. Vesting is usually in the form of a deferred annuity commencing at retirement age.

Statutory Vesting:

This occurs when employee meets the age and/or service conditions set out in pension benefits legislation. (In Ontario, statutory vesting and locking-in is at age 45 and 10 years'

service or plan membership and applies to benefits accrued within the province after January 1, 1965.)

Locking-In:

Requirement under legislation that pension contributions made after a certain date cannot be withdrawn or otherwise forfeited if the employee on termination of employment has attained a certain age or has completed a certain period of service or plan membership.

Deferred Vested Pension (Annuity):

A specified pension determined at the time of termination of employment or termination of a plan but not payable until some later date, usually normal retirement age. See also: *Vesting.*

Mortality Table:

A table showing rates of death at various ages for people born in various periods. Used by actuaries to arrive at mortality assumptions when estimating the cost of pensions for a group.

Morbidity:

A term describing the relative incidence of disease or disability in a population.

Unisex Mortality Table:

A mortality table in which estimates of death rates for males and females are combined in a single table.

Excess Interest Earnings:

In discussion of inflation, earnings from investment of a pension fund in excess of an assumed or expected rate of return.

Accrued Pension:

Amount of pension credited to a plan member according to service, earnings, etc., up to a given time.

Joint and Last Survivor Annuity/Benefit:

An annuity/benefit payable as long as one spouse is alive. May be available as a level amount or with a reduction when one beneficiary dies.

Active Members:

Employees currently working and members of a pension plan.

Deferred Members:

Terminated employees eligible for a deferred vested pension. See also: *Deferred Vested Pension.*

Registered Retirement Income Fund:

Form of investment vehicle alternative to an annuity, permitted under the *Income Tax Act* for funds an individual has accumulated in a Registered Retirement Savings Plan that

has "matured". Payouts can commence any time after age 60 but before age 71 and are calculated such that the fund reduces to zero in the year of the individual's 90th birthday.

5. Funding

Pay-As-You-Go:

Term used for benefits that are not funded except as and when they are paid to individuals; i.e., payment is made from current revenue or other sources outside the plan as such.

Funding:

Systematic payments into a fund that, with investment earnings, are expected to provide for all pensions and other benefits as they become payable.

Fully Funded:

Term describing a plan that, at a given time, has sufficient assets to provide for all pensions and other benefits in respect of service up to that date.

Unfunded Liability:

Generally, any amount by which the assets of a pension plan are less than its liabilities.

Experience Deficiency:

An unfunded liability, revealed by an actuarial review of a pension plan, resulting from a difference between actual experience (investment earnings, salary levels, etc.) and assumptions made at the time of a previous valuation.

Surplus:

If a pension plan's assets exceed the plan's total liabilities, the difference is called a surplus.

Amortization Period:

Period of years over which payments are made into a pension plan to meet the cost of benefits that have not been fully funded. An unfunded liability, for example, must be amortized over 15 years, an experience deficiency over five years.

6. Pension Organizations

CAPSA:

Canadian Association of Pension Supervisory Authorities is made up of the senior government officials in charge of the administration of pension legislation of each jurisdiction with pension benefits legislation (i.e., Ontario, Alberta, Manitoba, Saskatchewan, Quebec, Nova Scotia, Newfoundland and the federal government). Representatives from other interested provinces may attend the meetings.

Canada Pension Plan Advisory Committee:

The Committee is composed of not more than 16 members representative of employees, employers, self-employed persons and the public. Its duty is to review periodically the operation of the Act, the state of the CPP Investment Fund and the adequacy of coverage and benefits under the Act and to report its results annually to the Minister of National Health and Welfare.

Appendix A

Quantitative Impact of Pension Reform on Women

Ontario's reform proposals ensure that the pension system will better accommodate the characteristics of women's labour force participation and this will improve their pension income. This appendix provides quantitative measures of how the proposed changes to employment pension plans and the Canada Pension Plan will benefit women.

Employment Pension Plan Reforms

Earlier vesting, reasonable interest on employee contributions, minimum employer contributions and inflation protection will significantly improve the effectiveness of voluntary employment pension plans. Although these reforms will affect both short- and long-service employees, short-service employees will benefit proportionately more.

Table A1 compares the termination experience of males and females by age of entry into the Ontario public service. The figures in the table are based upon the recent experience of Ontario's 75,000 male and female civil servants and is typical of employers with a work force exhibiting low to medium levels of employee turnover.

Male and Female Work Patterns in the Ontario Public Service — Table A1

100 Individuals Enter At Age	Expected Number After 5 Years		Expected Number After 10 Years		Expected Number At Age 65	
	Men	Women	Men	Women	Men	Women
20	42	36	29	18	—	—
30	65	49	56	35	21	9
40	74	62	65	51	32	19
50	76	68	58	49	42	31

Source: Estimates provided by the Ontario Ministry of Government Services, Actuarial Services Branch.

The figures illustrate that women, on average, stay with an employer for shorter periods of time than men. For example, for every 100 women who join the Ontario public service at age 20, only 36 are still with the government after five years and only 18 are working after ten years. In contrast, of every 100 men who join at 20 years of age, 42 are still with the government after five years and 29 after ten years. The same pattern of higher female labour mobility exists at later entry ages.

The differences in male and female work patterns are also revealed by the number of individuals staying with one employer until retirement. Of 100 males who enter Ontario's public service at age 30, only 21 remain until they retire. For females, the number staying in the public service to age 65 is only nine out of 100.

Since women are more likely than men to be short-service employees, women will benefit proportionately more from the four basic employment pension reforms. The proposed five-year vesting rule "captures" proportionately more pensionable service from highly mobile employees. The other three reforms — reasonable interest on employee contributions, minimum employer contributions and inflation protection — make the captured pensionable service more valuable.

Table A2 presents the estimated impact of employment pension plan reforms on the expected income replacement provided by Ontario's Public Service Superannuation Fund (PSSF) at age 65 for men and women. The "before reform" benchmark figures exclude early retirement provisions and the escalation of post-retirement or deferred pensions. The

Increases in Expected Income Replacement Ratio in the PSSF at Age 65 — Table A2

Entry Age To The Plan		Expected Income Replacement		Actual Increase	Percentage Increase
		Before Reform	After Reform		
		(%)	(%)	(%)	(%)
20	Men	6.5	9.8	3.3	51
	Women	3.0	5.9	2.9	97
30	Men	14.0	16.1	2.1	15
	Women	7.4	9.4	2.0	27
40	Men	14.5	16.2	1.7	12
	Women	10.0	11.7	1.7	17
50	Men	9.1	10.6	1.5	16
	Women	7.2	8.9	1.7	24

Source: Estimates provided by the Ontario Ministry of Government Services, Actuarial Services Branch.

"after reform" figures reveal the cumulative impact of the four reforms on expected income replacement rates at age 65, by sex and age of entry into the plan. The PSSF is a two per cent annual accrual plan that, together with the CPP, provides a maximum 70 per cent pension calculated on the average of an employee's best five years.

The figures in Table A2 demonstrate the impact that different work patterns have on the expected income replacement ratio available from a particular pension plan before and after reform. Because men tend to stay longer with a given employer than do women, they have a correspondingly higher expected income replacement ratio. Before reform, a male entering the Ontario public service at age 30 will, on average, earn a pension equal to 14 per cent of his final earnings. However, a women entering the plan at the same age can expect to receive only a 7.4 per cent pension.

With the implementation of Ontario's proposed employment pension plan reforms, both men and women will realize an increase in pension income from a given employer, with women benefitting proportionately more. For example, at entry age 30, the expected replacement ratio for females will rise from 7.4 to 9.4 per cent, for a proportionate increase of 27 per cent.The corresponding proportionate increase for males is 15 per cent. Due to their higher turnover, women will still have lower expected income replacement ratios than men from any given pension plan, even after pension reform.

Two important caveats must be stressed with respect to the figures in Table A2. First, the figures portray only the average income replacement ratio of individuals joining the PSSF at particular ages; they do not measure the ultimate level of retirement income available to members of the example plan. Employees leaving before retirement age would be able to transfer the value of their pension to a LIRA, an RRSP, or perhaps transfer service to their next employer. In this way, mobile workers, both male and female, can accumulate pension credits over a number of jobs and this will add up to replacement ratios that are higher than those portrayed in the table.

Second, while Table A2 indicates that, even after pension reform, males will have income replacement ratios that are consistently higher than those of females, this difference is expected to diminish over time. Women's work patterns are undergoing a rapid and steady transformation, and to the extent that male and female work patterns coincide, this will be reflected in income replacement ratios that will approach those of male pension plan members.

Normal Form of Post-Retirement Death Benefit, 1980 — Table A3

Benefit Form	Plans		Members	
	No.	%	No.	%
Survivorship Pension	731	5.0	1,918,186	42.9
Option Chosen	291	2.0	49,368	1.1
Life Payments with Minimum Guarantee	11,667	80.0	1,391,727	31.1
Employee and/or Employer Contributions Less Pension Paid	450	3.1	330,049	7.4
No Benefit	1,378	9.4	581,675	13.0
Other	69	0.5	204,424	4.6
Total	14,586	100.0	4,475,429	100.0

Source: Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1980*, Catalogue Number 74-401.
Figures may not total 100 due to rounding.

Mandatory Post-Retirement Survivor Benefits

Table A3 reveals the type and distribution of the normal form of post-retirement survivor benefits available to members of employment pension plans in 1980. Only 731 plans, or 43 per cent of pension plan members, had survivorship pensions as the normal benefit. A total of 291 plans, covering about 50,000 members, had no pre-determined normal benefit. In these plans, each member upon retirement would have the option of choosing the benefit design, including a survivorship provision.

Life annuities with minimum guarantee periods were the normal form for 11,667 plans covering 31 per cent of all members. If the participant died before the end of the guarantee period, the full pension would continue to the surviving spouse until the end of the guarantee period, at which time it would stop. If the participant died after the guarantee period, the surviving spouse would receive no further benefits from the plan.

Many, if not most, of these 11,667 plans also allowed retiring members to convert their normal benefit form to an alternative pension design, including those with a survivorship provision. The election of a survivorship provision involves an actuarial reduction of the participant's initial benefit in order to provide a continuing benefit to the spouse after the participant's death.

Another 450 plans, covering seven per cent of plan members, simply returned to the surviving spouse the value of employee and/or employer contributions less the pension paid. The older the deceased participant, the smaller would be the refund to the survivor. Finally, 1,378 plans, covering 13 per cent of plan members, provided no post-retirement survivor benefit. An additional 69 plans provided other types of benefits upon the death of the participant.

While the figures in Table A3 do not embody the impact of the recent amendments to the Pension Benefits Acts of Saskatchewan and Manitoba, they still indicate the need to require pension plans to offer a mandatory joint and last survivor pension as the normal benefit form. Using 1980 figures, this change in pension legislation would extend survivorship pension coverage to as many as 2.5 million spouses.

This mandatory option could be exchanged in favour of another benefit option only if both spouses agreed to the change in writing. Thus, couples with at least one spouse participating in a pension plan could jointly select the pension design that best suited their cir-

cumstances. Because men generally predecease their wives, the acceptance of the mandatory survivorship option would principally benefit women. Consequently, in the future, fewer women will have to apply for income-tested government supplements after the death of their husbands.

Most of the current survivorship pensions provide the spouse with only 50 per cent or less of the plan member's initial benefit. The additional requirement that survivor pensions be at least 60 per cent of the member's pension means that many of the spouses now covered by survivor pensions will also benefit from the increased survivor pension.

Continuation of Survivor Benefits Upon Remarriage

Table A4 indicates the impact of continuing CPP survivor benefits on remarriage. During the five-year period 1978 to 1982, over 17,000 CPP recipients had their survivor benefits discontinued because they remarried. The immediate impact of continuing survivor pensions is the reinstatement of benefits for individuals whose pensions have already been terminated. The future impact will be the uninterrupted payment of survivor benefits to recipients who remarry, currently about 3,400 persons annually.

Termination of CPP Survivor Benefits — TABLE A4

Total Terminations 1978-82

Year	Number
1978	3,346
1979	3,414
1980	3,579
1981	3,721
1982	3,326
Total	17,386

Terminations by Sex, 1982

	Number	Per Cent
Male	709	21.3
Female	2,617	78.7
Total	3,326	100.0

Terminations by Age, 1982

	Number	Per Cent
under 40	589	17.7
40 to 64	2,108	63.4
65 or over	629	18.9
Total	3,326	100.0

Source: Unpublished data provided by the Income Security Programs Branch, Health and Welfare Canada.

Women will be the principal beneficiaries of continued survivor benefits. In 1982, 78 per cent of the 3,326 recipients who had their CPP survivor pensions discontinued were women. Figures in Table A4 also indicate that 82 per cent of the remarried survivors are aged 40 or older. This suggests that older women will be most affected by this proposal. While similar data are not available for employment pension plans, it is expected that the proposal to continue survivor benefits in private plans will also have the largest impact on women.

Division of Pension Assets and Credits

Direct quantitative estimates of the impact on women of dividing the value of employment pension plan assets or CPP pension credits between spouses are not available. However, the importance of this reform initiative is underscored by a marked increase in the frequency of divorce following the 1968 revision to the federal Divorce Act. Since 1966, Canada's divorce rate has quintupled, from about 50 divorces per 100,000 population to 250 per 100,000 in 1979. This translates into over 60,000 divorces annually. About three-quarters of divorced women and five-sixths of divorced men subsequently remarry.[1]

[1]D.C. McKie, B. Prentice and P. Reed, *Divorce Law and the Family in Canada* (Ottawa: Department of Supply and Services, 1983).

Benefit Impact of 25 Per Cent General CPP Drop-Out[1] Table A5

Contributor Age 20 in 1980	Expected Percentage CPP Benefit Increase
	(%)
Male	3.0
Female	10.0
Combined	**6.0**

Source: Estimates provided by the Ontario Ministry of Government Services, Actuarial Services Branch.

[1]Necessary population projections, participation rates and pensionable earnings taken from *Canada Pension Plan Actuarial Report No. 6 as at December 31, 1977* (Ottawa: Department of Insurance, mimeo, 1978).

Divorce data indicate that it is no longer exceptional for men and women to live through two complete family formations before they reach retirement age. This change in family dynamics, combined with the fact that women on average have less formal pension coverage, have lower earnings and exhibit higher labour mobility, makes it imperative that pension assets and pension income be divisible upon the dissolution of marriage or common law relationships. This should result in a significant improvement in the retirement income available to women.

Reduced Contributory Period for Maximum CPP Benefits

By increasing the general CPP drop-out provision from 15 to 25 per cent, the contributory period needed to receive a maximum CPP retirement benefit is reduced to 35 from 40 years. Because the additional years dropped from the benefit calculation could be periods in which the contributor had zero or below average earnings, this proposal will raise the average level of CPP benefits. The overall level of CPP benefits is expected to increase by about six per cent.

Table A5 differentiates by sex the estimated impact on average benefits earned of increasing the general drop-out to 25 per cent. Based upon projected participation rates and earnings ratios for persons aged 20 in 1980, it is expected that male CPP contributors will earn a three per cent average increase in benefits. In contrast, female CPP contributors are expected to earn an additional 10 per cent in benefits on average. Credit-splitting between spouses will affect the actual benefits received.

This threefold difference in impact occurs because women, on average, participate in the labour force less than men, and when they do, they earn less. The 25 per cent general drop-out provision allows more years of zero or low earnings to be excluded from the CPP's earnings-related benefit formula, and thus results in the payment of higher pensions. As with the proposed employment pension plan reforms, the magnitude of this sex-based differential impact will decline as male and female earnings and employment patterns grow more similar.

Table A6 presents five case examples of the impact of the increased general drop-out on a single contributor's monthly CPP retirement pension. The illustrations vary by the total number of years worked and by whether earnings were at or below the YMPE. Benefit entitlements are expressed in monthly dollar amounts with the maximum available monthly benefit equal to the 1984 level of $387.50.[2]

[2]Numerical examples relating to the CPP in this appendix assume that the CPP has been in operation for 47 years so that benefit levels are calculated on the basis of a mature CPP.

Impact on Single Contributor of Reduced Contributory Period Monthly Benefit, 1984[1] — Table A6

Employment History	Retirement Pension: Under Current 15% Drop-Out	Retirement Pension: Under Proposed 25% Drop-Out	Percentage Increase
	($)	($)	(%)
Earnings at YMPE:			
1. Contributor begins work at age 18, is unemployed for 8 years, works to age 65 (i.e., works 39 years).	377.81	387.50	2.6
2. Contributor begins work at age 22, drops out for 9 years, works to age 65 (i.e., works 34 years).	329.38	376.43	14.3
3. Contributor begins work at age 28, drops out for 10 years, works to age 65 (i.e., works 27 years).	261.56	298.93	14.3
Earnings below YMPE:			
4. Contributor begins work at age 18, works to age 65, earns at ½ YMPE for 10 years and at YMPE for 37 years (i.e., works 47 years).	372.97	387.50	3.9
5. Same as example 3, but earns at ½ YMPE for 5 years and at YMPE for 22 (i.e., works 27 years).	237.34	271.25	14.3

[1]Although the CPP started on 1966, this table assumes that it has been in operation for 47 years. The table provides simplified examples of CPP contributory situations for illustrative purposes only.
Assumptions:
- The contributor has no spouse.
- The contributor first contributed to the CPP at 18 years of age; consequently the contributory periods are 47 years less the present drop-out of 15 per cent (equal to 7 years), or the proposed 25 per cent (equal to 12 years).
- The maximum CPP monthly benefit is $387.50 for 1984.

Contributors who work fewer than 40 years in total but have always contributed at the YMPE will receive an improved benefit under the proposed lower minimum contributory period. Case 1 illustrates that a person working 39 years would be 2.6 per cent better off with a 25 per cent drop-out. Case 2 indicates that a person working 34 years would have his or her pension improved by 14.3 per cent.

The 25 per cent general drop-out also benefits those contributors who have been employed steadily, but with some years of markedly lower earnings. These periods of low earnings could reflect years in which workers were laid off temporarily or held only part-time jobs in order to spend time acquiring new skills. Case 4 illustrates that individuals working the full 47 years between ages 18 and 65, but with 10 years at uncharacteristically low earnings, would realize a 3.9 per cent increase in retirement income because of the move from a 15 to a 25 per cent general drop-out.

Credit-Splitting at Retirement

The proposal to introduce credit-splitting at retirement gives each spouse one-half of the other spouse's CPP credits accrued during the relationship. This explicitly recognizes

Impact of Credit-Splitting at Retirement — Table A7
Monthly Benefit, 1984[1]

		Before Credit-Splitting	After Credit-Splitting
		($)	($)
One Earner			
Earner at YMPE		387.50	193.75
Spouse does not work		0	193.75
(earner starts work after marriage at age 25)	Total	387.50	387.50
Two Earners			
One at YMPE		387.50	290.63
One at ½ YMPE		193.76	290.63
(Both start work after marriage at age 25)	Total	581.26	581.26
Two Earners			
One at YMPE		387.50	249.11
One at ½ YMPE		55.36	193.75
(Both start work at age 25, married at 35, lower-paid stops work at marriage)	Total	442.86	442.86

[1]Spouses are assumed to be the same age. Assumes 25 per cent general drop-out has been implemented.

the contribution that both spouses make to the accumulation of the CPP credits.

Table A7 illustrates the impact of credit-splitting in three sample cases. In case 1, one spouse earns at the YMPE and credit-splitting gives the non-earning partner half of the earner's pension. While the total CPP income flowing into the household remains unchanged, the non-earner receives a CPP pension in his or her own right. With no credit-splitting, all CPP income would flow to the earner. The net effect, as Table A7 shows, is to increase the non-earning spouse's CPP pension from zero to $193.75.

In case 2, where both partners commence work upon marriage, credit-splitting increases the lower-paid partner's CPP pension from $193.76 to $290.63 and reduces the higher-paid partner's pension to $290.63, for a total combined CPP income of $581.26.

In case 3, both spouses work before marriage and accumulate some CPP credits that are not subject to credit-splitting upon retirement. In this case, the lower-paid partner's pension upon retirement increases from $55.36 before credit-splitting to $193.75, and the higher-paid partner's pension reduces to $249.11.

Although CPP credit-splitting can be of benefit to both spouses, depending upon their respective earnings histories, women are more likely to be the beneficiaries of this reform. As women's earnings levels and earnings histories approach those of their male counterparts, the impact of credit-splitting in ongoing marriages will be more evenly divided between male and female partners in a marriage.

CPP Child-Rearing Drop-Out Provision

In response to the recommendations of both the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario and the Select Committee on Pensions, as well as the many representations made by interested groups across Canada, the Government of Ontario set aside its long-standing reservations about the CPP Child-Rearing Drop-Out amendment. The amendment was ratified by Ontario in June, 1983, and is now part of the Canada Pension Plan.

This additional drop-out provision allows parents who leave employment in order to raise children under the age of seven to exclude or "drop" those years from the calculation of their CPP benefits. This has the effect of raising their CPP benefits. Although the provision is available to both sexes, women will be the most affected.

In a study prepared for the Economic Council of Canada, it was estimated that the average woman with children will receive about a 22 per cent increase in benefits because of this feature. The cost of the provision will result in an estimated 0.3 percentage point increase in the CPP's long-run pay-as-you-go contribution rate.[3]

Credit-Splitting and the Child-Rearing Drop-Out Amendment

The application of credit-splitting at retirement will generally leave the total CPP income of the household unchanged. However, when combined with the special child-rearing drop-out, credit-splitting may result in a decline in the level of CPP benefits flowing into the household. Table A8 illustrates a situation where credit-splitting and the child-rearing drop-out increases the pension received by the lower-earning spouse but, at the same time, reduces the total monthly CPP income from $678.13 to $657.36.

To ensure that total CPP income does not decrease as a result of credit-splitting, the retirement pensions of each spouse will be increased in proportion to the benefits received by the spouses after credit-splitting. Thus, in the example in Table A8, the higher-paid spouse would get an additional $10.06 and the lower-paid spouse an additional $10.71, to bring the total household CPP income to $678.13, the level available to the household before credit-splitting. Also, if credit-splitting results in one spouse receiving a pension that exceeds the maximum retirement pension payable under the CPP, that spouse's pension will be held at the maximum level and the difference will be added to the benefit of the other spouse.

Combined Impact of Credit-Splitting and the Child-Rearing Drop-Out Amendment
Monthly Benefit, 1984 — Table A8

	Before Credit-Splitting[1]	After Credit-Splitting[1]	Change	% Change	After Credit-Splitting (With Adjustment)	% Change (With Adjustment)
Two Earners						
One at YMPE	387.50	318.30	–69.20	–17.9	328.36	–15.3
One at ¾ YMPE, drops out 10 years of zero earnings for child-rearing (Both start work after marriage at age 25)	290.63	339.06	+48.43	+16.7	349.77	+20.3
	678.13	**657.36**	**–20.77**		**678.13**	

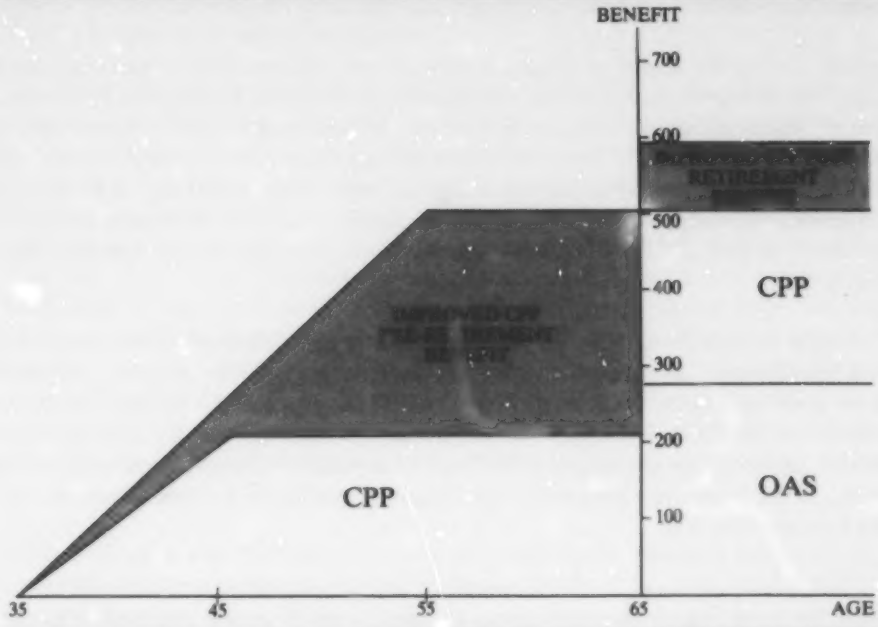
[1]Assumes 25 per cent general drop-out has been implemented.

Improved CPP Benefits for Survivors Without Dependants

Ontario's proposals to improve existing pre- and post-retirement CPP benefits for survivors without dependants will increase their pension benefits in or near retirement. Figure A1 portrays graphically the relationship between current CPP survivor benefits and On-

[3]S.A. Rea, Jr., *Redistributive Effects of Canada's Public Pension Programs*, Economic Council of Canada (Ottawa: Department of Supply and Services, 1981).

Comparison of Current and Proposed CPP Survivor Benefits, 1984 — Figure A1



tario's proposed changes by the age of the survivor. The shaded area indicates the proposed benefit increases.

The increased pre-retirement benefits for survivors without dependants retain the basic structure of the existing plan, which is recognized as being fundamentally sound. However, the flat-rate component is raised to the OAS level, the earnings component is increased to

Impact of Proposed Pre-Retirement Survivor Benefits, No Dependants Monthly Benefits, 1984 — Table A9

	Deceased Spouse with Earnings at Proportion of YMPE		
	50%	75%	100%
Survivor, 45			
Current:			
$ per month	156.53	192.85	229.18
Proposed:			
$ per month	193.13	222.19	251.25
$ increase	36.60	29.34	22.07
% increase	23.4	15.2	9.6
Survivor, 55			
Current:			
$ per month	156.53	192.85	229.18
Proposed:			
$ per month	386.25	444.38	502.50
$ increase	229.72	251.53	273.32
% increase	146.8	130.4	119.3

60 per cent, and the benefit reduction factor is applied below age 55. Under this structure, the maximum monthly benefit payable to a survivor aged 55 to 64 will be $502.50 instead of $229.18. As the shaded area of the diagram illustrates, even with the earlier application of the reduction factor, all pre-retirement survivors will receive higher benefits.

Examples of the impact of Ontario's proposal on survivors aged 45 and older without dependants are presented in Table A9. Maximum monthly CPP benefits for a survivor aged 45 whose spouse earned one-half of the YMPE would increase from $156.53 to $193.13, an increase of 23.4 per cent. For a survivor aged 45 whose spouse earned at the YMPE, the benefit rises from $229.18 to $251.25, an increase of 9.6 per cent. This reduction in the percentage increase is due to the change in the flat-rate component to $270 from the current level of $83.87. This redistributes income to the survivors of spouses with low earnings.

A survivor aged 55 to 64 would realize the largest benefit increases. The magnitude of these increases would decline the higher the previous earnings of the deceased spouse. If the deceased spouse earned at one-half the YMPE, the proposal would raise the survivor's pension by $229.72, or 146.8 per cent. For a survivor whose spouse earned at the YMPE, the monthly benefit would rise by $273.32, or an increase of 119.3 per cent. Again, the reduction in the percentage increase is due to the increase in the flat-rate component of the benefit to the OAS level.

For a survivor over age 65, the proposed basic post-retirement survivor benefit is 80 per cent of the total CPP income flowing into the household. Thus, for a survivor who did not contribute directly to the CPP, the maximum available survivor pension would increase from the current $232.50 level to $310. In the case where the surviving spouse has contributed directly to the CPP, total retirement or survivor pensions from the CPP could exceed the $310 level. However, as under the current plan, maximum post-retirement benefits would still be capped at the maximum benefit level available to a single CPP contributor, which is $387.50 in 1984.

Post-Retirement Survivor Benefits — Table A10
Monthly Benefits, 1984

Survivor with Pension at Proportion of Maximum	Deceased Spouse with Pension or Earnings at Proportion of Maximum									
	0%	Replacement Rate	25%	Replacement Rate	50%	Replacement Rate	75%	Replacement Rate	100%	Replacement Rate
(%)	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)
0%										
Current	0	0	58.13	60	116.25	60	174.38	60	232.50	60
Proposed	0	0	77.50	80	155.00	80	232.50	80	310.00	80
25%										
Current	96.88	100	133.20	69	174.38	60	232.50	60	290.63	60
Proposed	77.50	80	155.00	80	232.50	80	310.00	80	387.50	80
50%										
Current	193.75	100	230.08	80	266.41	69	302.74	63	348.75	60
Proposed	155.00	80	232.50	80	310.00	80	387.50	80	387.50	67
75%										
Current	290.63	100	326.95	84	363.28	75	387.50	67	387.50	57
Proposed	232.50	80	310.00	80	387.50	80	387.50	67	387.50	57
100%										
Current	387.50	100	387.50	80	387.50	67	387.50	57	387.50	50
Proposed	310.00	80	387.50	80	387.50	67	387.50	57	387.50	50

Table A10 illustrates the impact of the improved post-retirement survivor benefits. Under the current benefit structure, maximum benefits for survivors with no CPP in their own right is $232.50 per month, for a replacement rate of 60 per cent of CPP funds flowing into the household prior to the death of the spouse. Ontario's proposals would raise this benefit to $310, for a replacement rate of 80 per cent.

Since CPP pensions are split between the spouses on retirement, Ontario's post-retirement survivor benefits proposal has the result of reducing the benefit to a survivor with CPP pensionable earnings who is predeceased by a spouse with no CPP pensionable earnings. An example of this situation is shown in the first column of Table A10. Under the current system, the survivor would continue to receive a CPP retirement pension for an effective 100 per cent survivor benefit. Under the proposal for credit-splitting, however, the survivor, before the death of the spouse, would have received only a portion of the CPP pension earned directly by his or her own contributions. The proposed CPP survivor benefit after credit-splitting would drop to 80 per cent of the CPP income flowing into the household before the death of the spouse. Whereas this situation can be considered to be anomalous, it results from the application of the credit-splitting provision. Since credit-splitting divides CPP pensions between spouses, total CPP income of the household is reduced to 80 per cent, regardless of which spouse dies and results in equal treatment of both spouses under the survivor benefit proposal.

Table A10 also reveals that replacement rates decline as the survivor's pension in his or her own right increases and as the deceased spouse's pension or earnings are higher. The minimum replacement rate is 50 per cent, which occurs when both spouses had earnings at the YMPE. This declining pattern indicates that the proposed post-retirement survivor benefits will increase pensions for those survivors with a history of low earnings, and maintain the existing benefit levels for those with the highest earnings.

Because women generally outlive their spouses at all ages, they will be the principal beneficiaries of the proposed increases in pre- and post-retirement survivor benefits. This is confirmed by Table A11, which presents the distribution of new surviving spouses' pensions by age and sex for a typical month. Of all new survivors' pensions, 3,288 (89 per cent) went to females. In addition, 89 per cent of the 2,771 survivors aged 55 years or older were women. This is the target group of Ontario's proposals for improved pre- and post-retirement survivor benefits.

Distribution of New Surviving Spouses' Pensions by Age and Sex Table A11
June, 1983

Age	Male	Female	Total
Under 35	12	109	121
35-44	34	224	258
45-54	82	483	565
55-64	113	953	1,066
65+	186	1,519	1,705
Total	427	3,288	3,715

Source: Canada Pension Plan Statistical Bulletin, Volume 15, Number 2 (Ottawa: National Health and Welfare, June, 1983).

The proposals are also intended to be retroactive, except in cases where this would result in a reduction of current benefits being paid. In June, 1983,surviving CPP spouses' pensions were being paid to 321,000 individuals, of whom 92.6 per cent were females. Nearly all of these women would benefit from the recalculation and upgrading of survivors' pensions.

Improved CPP Benefits For Survivors with Dependants

Ontario proposes survivor benefits for survivors below age 35 who are caring for dependants. This is in recognition of the fact that there are fixed costs associated with the rearing of children, and the drop in income as a result of the death of the spouse will increase the burden on the survivor.

The earnings component of the benefit is proposed to remain at 37.5 per cent of the spouse's imputed CPP pension. Again, this recognizes the earnings-related nature of the CPP. The flat-rate benefit would consist of two parts: a benefit of $83.87 for each dependant and $186.13 in respect of the survivor. This, in effect, makes the flat-rate benefit for a survivor with one dependant equal to the OAS level, with each subsequent dependant receiving an additional $83.87.

As under current CPP rules, a child would be considered a dependant until he or she reaches 18 years of age, or 25 years of age if a full-time student.

A survivor under age 35 would, therefore, receive a full CPP survivor benefit, as long as he or she still has dependants. The portion of the benefit payable in respect of these dependants will cease once the dependancy status ceases.

Table A12 illustrates the amount of survivor benefit payable to a survivor below age 35 with one and with two dependants. As shown in the table, the proposed benefit would increase payments in 1984 to survivors with one dependant from $240.40 to $342.66, for a percentage increase of 42.5 per cent. This percentage increase declines as the income of the deceased spouse is higher, effectively redistributing the benefit in favour of lower income survivors. A survivor with one dependant whose spouse earned at the YMPE would receive a 32.7 per cent increase in benefits as compared to the current situation. Similarly, in the case of survivor with two dependants, the percentage increase is higher for lower income survivors.

Current and Proposed Pre-Retirement Survivor Benefits, With Dependants
Monthly Benefits, 1984 — Table A12

	Deceased Spouse with Earnings at Proportion of YMPE		
	50%	75%	100%
Survivor, 30, 1 dependant			
Current:			
$ per month	240.40	276.72	313.05
Proposed:			
$ per month	342.66	378.98	415.31
$ increase	102.26	102.26	102.26
% increase	42.5	37.0	32.7
Survivor, 30, 2 dependants			
Current:			
$ per month	324.27	360.59	396.92
Proposed:			
$ per month	426.52	462.85	499.18
$ increase	102.26	102.26	102.26
% increase	31.5	28.4	25.8

Appendix B

CPP Cash-Flow and Fund-Size Projections

Tables B1, B2 and B3 present the financial characteristics of the provincial financing consensus under three different fertility rate assumptions. The projections have been provided by the Canada Pension Plan Division of the federal Department of Insurance.

Gross Cash Flow

Gross Cash Flow (GCF) is the annual amount of surplus funds available for borrowing, excluding the value of maturing debentures. When GCF figures are negative, the CPP investment fund is being reduced to help finance benefits. Under the 2.1 fertility rate assumption, GCF remains positive during the projection but declines overall relative to Gross National Product (GNP) during the later years of the projection. GCF will turn negative under 1.8 fertility assumptions after 2030, and after 2025 under 1.4 fertility assumptions.

Net Cash Flow

Net Cash Flow (NCF) equals the CPP's gross cash flow less interest payments to the investment fund. When NCF is positive, provincial interest payments to the fund are less than the money available for borrowing. When NCF is negative, interest payments to the fund exceed the money available for borrowing. A negative NCF also indicates that provincial interest payments are being used to help finance CPP benefits. Under the three fertility assumptions, NCF remains negative until after 1995, at which time contribution inflows again exceed benefit outflows. NCF again turns negative after 2020 under 2.1 and 1.8 fertility. Using 1.4 fertility assumptions, NCF turns negative after 2015.

Fund/Benefit Ratio

This ratio measures the size of the CPP fund relative to the expected annual benefit payout three years in advance. When the ratio reduces to 2.0, the contribution rate would be raised to the pay-as-you-go level and the investment fund would become a contingency fund used to compensate for short-run imbalances in contribution inflows and benefit outflows. Under the 2.1 fertility assumption, the ratio does not drop to the 2.0 level during the projection period. With the 1.8 assumption, the 2.0 level is reached after 2035. Under 1.4 fertility, the ratio reaches 2.0 after 2030.

Impact of Funding on CPP Contribution Rate

Increased funding would enable the nine per cent CPP contribution rate to be maintained even though the underlying pay-as-you-go rate may be higher. By how much and how long the contribution rate can be held at nine per cent depends upon future fertility rates.

Under the 2.1 fertility assumption, increased funding allows the contribution rate to be held below the higher pay-as-you-go-rate from about 2025 to beyond 2100. However, the differential between the nine per cent level and the pay-as-you-go contribution rate does not exceed 1.5 percentage points.

With a 1.8 fertility rate assumption, the magnitude of the differential between nine per cent and the pay-as-you-go rate rises to 2.6 percentage points, but the period over which the differential can be maintained will be from 2020 to about 2037.

Finally, under the 1.4 fertility assumption, the period over which the contribution rate can be held at the nine per cent level is further compressed. The contribution rate would be raised to the pay-as-you-go level of about 13 per cent when the benefit fund ratio declines to 2.0 after 2030.

Canada Pension Plan Cash Flow Projection under Provincial Financing Consensus using 2.1 Total Fertility Assumption: Selected Years, 1982-2050 — Table B1

	Contribution Rates		Gross Cash Flow[1]		Net Cash Flow		Fund Size		Ratio[2]
Year	Consensus (%)	Paygo (%)	($ million)	% of GNP	($ million)	% of GNP	($ million)	% of GNP	(%)
1982	3.60	3.60	2,272	0.64	254	0.07	23,100	6.48	4.57
1983	3.60	3.60	2,398	0.60	75	0.02	25,500	6.39	4.42
1984	3.60	3.65	2,483	0.55	-65	-0.01	28,000	6.21	4.29
1985	3.60	3.84	2,415	0.49	-317	-0.06	30,400	6.15	4.15
1986	3.60	4.04	2,260	0.42	-625	-0.12	32,600	6.07	4.00
1987	3.80	4.31	2,265	0.40	-770	-0.14	34,900	6.14	3.87
1988	4.00	4.52	2,350	0.39	-836	-0.14	37,300	6.13	3.77
1989	4.20	4.73	2,420	0.37	-915	-0.14	39,700	6.14	3.66
1990	4.40	4.89	2,579	0.37	-904	-0.13	42,300	6.11	3.58
1995	5.40	5.59	3,943	0.42	-463	-0.05	58,700	6.27	3.34
2000	6.40	6.05	6,956	0.55	1,167	0.09	86,600	6.84	3.44
2005	7.40	6.36	12,904	0.75	4,731	0.28	137,500	8.03	3.81
2010	8.40	6.87	23,012	1.00	9,341	0.41	231,000	10.04	4.31
2015	9.00	7.77	32,679	1.07	10,003	0.33	379,000	12.55	4.75
2020	9.00	8.81	35,719	0.90	2,032	0.05	553,500	14.08	4.74
2025	9.00	9.82	33,625	0.65	-11,315	-0.22	727,800	14.16	4.38
2030	9.00	10.54	27,051	0.40	-27,666	-0.41	875,800	13.07	3.91
2035	9.00	10.50	27,624	0.31	-35,638	-0.40	1,009,800	11.38	3.47
2040	9.00	10.21	34,790	0.29	-38,162	-0.32	1,166,700	9.83	3.11
2045	9.00	9.93	46,987	0.30	-38,871	-0.25	1,377,600	8.76	2.81
2050	9.00	9.94	49,658	0.24	-52,001	-0.25	1,626,700	7.86	2.49

Notes: [1]Cash flows exclude the value of maturing debentures.
[2]Ratio expresses the ratio of the fund in year t to the level of benefits in year t + 3.

Economic Assumptions:	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 +	Demographic Assumptions:	1990 +
Earnings Growth	10.40	6.00	5.50	5.00	5.00	5.00	5.00	Total Fertility Rate	2.1
Inflation	10.50	7.50	6.50	5.50	4.50	4.00	3.50	Net Immigration	
Interest	15.07	10.00	8.00	6.50	6.50	6.50	6.50	(% of Population)	0.33

Canada Pension Plan Cash Flow Projection under Provincial Financing Consensus using 1.8 Total Fertility Assumption: Selected Years, 1982-2050

Table B2

	Contribution Rates		Gross Cash Flow[1]		Net Cash Flow		Fund Size		Ratio[2]
Year	Consensus (%)	Paygo (%)	($ million)	% of GNP	($ million)	% of GNP	($ million)	% of GNP	(%)
1982	3.60	3.60	2,272	0.64	254	0.07	23,100	6.48	4.57
1983	3.60	3.60	2,398	0.60	75	0.02	25,500	6.39	4.42
1984	3.60	3.65	2,483	0.55	-65	-0.01	28,000	6.21	4.29
1985	3.60	3.84	2,416	0.49	-316	-0.06	30,400	6.15	4.16
1986	3.60	4.04	2,262	0.42	-624	-0.12	32,600	6.07	4.00
1987	3.80	4.31	2,267	0.40	-768	-0.14	34,900	6.14	3.87
1988	4.00	4.51	2,352	0.39	-834	-0.14	37,300	6.13	3.77
1989	4.20	4.73	2,424	0.37	-911	-0.14	39,700	6.14	3.67
1990	4.40	4.89	2,585	0.37	-899	-0.13	42,300	6.11	3.58
1995	5.40	5.58	3,965	0.42	-446	-0.05	58,800	6.28	3.35
2000	6.40	6.04	7,002	0.55	1,197	0.09	86,900	6.87	3.46
2005	7.40	6.38	12,808	0.75	4,617	0.27	137,700	8.09	3.82
2010	8.40	6.97	22,154	0.98	8,581	0.38	228,800	10.12	4.28
2015	9.00	8.00	29,932	1.02	7,872	0.27	367,300	12.57	4.62
2020	9.00	9.22	29,574	0.78	-2,179	-0.06	518,600	13.73	4.45
2025	9.00	10.46	21,507	0.45	-18,758	-0.39	645,700	13.47	3.89
2030	9.00	11.44	4,601	0.07	-40,223	-0.65	704,300	11.41	3.15
2035	9.00	11.64	-12,386	-0.15	-56,279	-0.70	677,000	8.44	2.34
2040	9.00	11.56	-33,918	-0.33	-70,923	-0.68	553,100	5.31	1.49
2045	9.00	11.46	-66,667	-0.49	-88,572	-0.66	292,500	2.17	0.61
2050	9.00	11.58	-126,692	-0.73	-119,476	-0.69	-207,800	-1.20	N/A

Notes: [1]Cash flows exclude the value of maturing debentures.
[2]Ratio expresses the ratio of the fund in year t to the level of benefits in year t + 3.

Economic Assumptions:	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 +	Demographic Assumptions:	1990 +
Earnings Growth	10.40	6.00	5.50	5.00	5.00	5.00	5.00	Total Fertility Rate	1.8
Inflation	10.50	7.50	6.50	5.50	4.50	4.00	3.50	Net Immigration	
Interest	15.07	10.00	8.00	6.50	6.50	6.50	6.50	(% of Population)	0.33

Canada Pension Plan Cash Flow Projection under Provincial Financing Consensus using 1.4 Total Fertility Assumption: Selected Years, 1982-2050

Table B3

	Contribution Rates		Gross Cash Flow[1]		Net Cash Flow		Fund Size		Ratio[2]
Year	Consensus (%)	Paygo (%)	($ million)	% of GNP	($ million)	% of GNP	($ million)	% of GNP	(%)
1982	3.60	3.60	2,272	0.64	254	0.07	23,100	6.48	4.57
1983	3.60	3.60	2,399	0.60	75	0.02	25,500	6.39	4.42
1984	3.60	3.65	2,484	0.55	-64	-0.01	28,000	6.21	4.29
1985	3.60	3.84	2,417	0.49	-315	-0.06	30,400	6.15	4.16
1986	3.60	4.04	2,264	0.42	-622	-0.12	32,600	6.07	4.00
1987	3.80	4.31	2,269	0.40	-766	-0.13	34,900	6.14	3.87
1988	4.00	4.51	2,357	0.39	-830	-0.14	37,300	6.13	3.77
1989	4.20	4.73	2,430	0.38	-906	-0.14	39,700	6.14	3.67
1990	4.40	4.88	2,592	0.37	-893	-0.13	42,300	6.11	3.59
1995	5.40	5.57	3,992	0.43	-425	-0.05	58,900	6.29	3.36
2000	6.40	6.03	7,063	0.56	1,238	0.10	87,200	6.90	3.49
2005	7.40	6.41	12,680	0.75	4,465	0.26	137,900	8.16	3.84
2010	8.40	7.11	21,008	0.95	7,567	0.34	225,900	10.24	4.24
2015	9.00	8.33	26,262	0.93	5,025	0.18	351,700	12.58	4.43
2020	9.00	9.83	21,367	0.60	-7,802	-0.22	472,100	13.44	4.07
2025	9.00	11.45	5,392	0.12	-28,636	-0.65	536,100	12.25	3.25
2030	9.00	12.89	-24,960	-0.46	-56,639	-1.00	476,600	8.72	2.14
2035	9.00	13.53	-64,311	-0.94	-82,668	-1.20	238,800	3.48	0.82
2040	9.00	13.88	-121,677	-1.40	-111,800	-1.30	-245,700	-2.91	N/A
2045	9.00	14.20	-209,584	-1.90	-149,109	-1.40	-1,102,700	-10.04	N/A
2050	9.00	14.54	-344,471	-2.60	-198,859	-1.50	-2,534,900	-19.06	N/A

Notes: [1]Cash flows exclude the value of maturing debentures.
[2]Ratio expresses the ratio of the fund in year t to the level of benefits in year t + 3.

Economic Assumptions:	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988+	Demographic Assumptions:	1990+
Earnings Growth	10.40	6.00	5.50	5.00	5.00	5.00	5.00	Total Fertility Rate	1.4
Inflation	10.50	7.50	6.50	5.50	4.50	4.00	3.50	Net Immigration	
Interest	15.07	10.00	8.00	6.50	6.50	6.50	6.50	(% of Population)	0.33

Appendix C

The Impact of Inflation and Inflation Protection Formulae on Pension Costs

An often misunderstood aspect of pension reform is the relationship between inflation protection and pension costs. The usual argument against mandatory escalation of pension benefits is its high cost.

Reducing inflation to zero does not avoid increases in pension costs. The opposite is true. The achievement of zero inflation would have a greater impact on employment pension plans that if mandatory 60 per cent inflation protection were implemented in the current economic environment.

The real issue underlying mandatory inflation protection is the existence and allocation of the inflation component of pension plan investment earnings. By mandating inflation protection, pension reform recognizes that a share of the inflation component belongs to plan members and should be used, regularly and predictably, to escalate their benefits. The cost of inflation protection is not extraordinary; the cost only measures the impact of redirecting a proportion of the inflation component away from lowering pension costs and towards benefit escalation.

Long-Run Cost Increases

The relationship between pension reform costs, inflation and various inflation protection formulae in an example contributory five-year final average earnings pension plan is portrayed in Figure C1. The plan's annual accrual rate is 1.30 per cent of earnings up to the YMPE, and 1.85 per cent above the YMPE. The six lines in the graph relate pension plan costs under six reform scenarios to long-run inflation rates ranging from zero to 12 per cent.[1]

Scenario 1 portrays pension costs assuming no pension reforms are implemented. Scenarios 2 through 6 portray pension costs when basic pension reforms are implemented in conjunction with alternative inflation protection formulae. The alternative formulae range from zero to 100 per cent inflation protection. The vertical distances between lines 1 to 6 in Figure C1 measure the incremental cost of different reform scenarios at any given inflation rate.

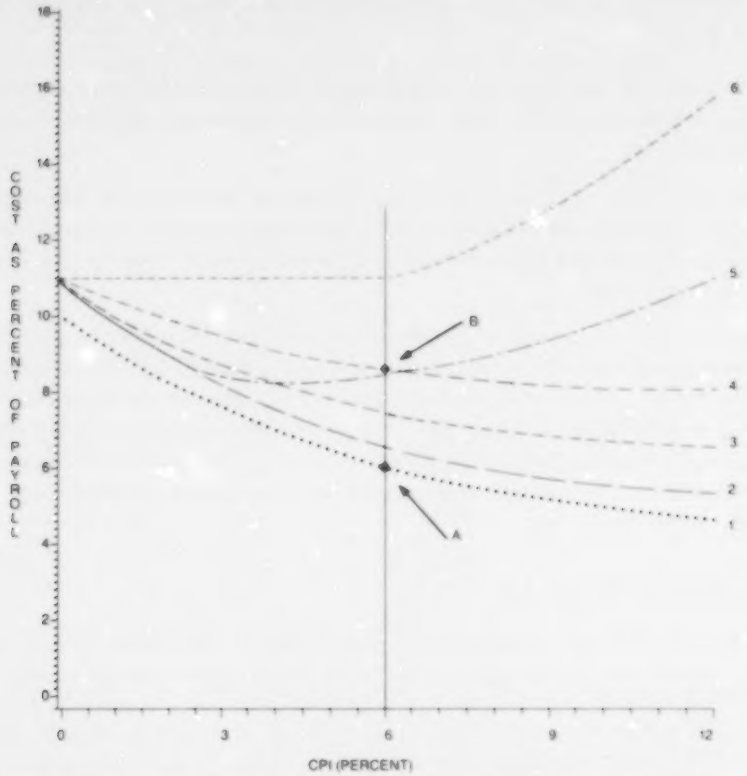
For example, under the base assumption of six per cent inflation, the cost of pension reform, including 60 per cent inflation protection, is indicated by the distance between points A and B. Pension reform raises the long-run cost of the example plan from 6.1 to 8.6 per cent of payroll, for an increase of 2.5 percentage points. This assumes the example plan did not provide ad hoc inflation protection. Points A and B correspond to the pre- and post-reform cost estimates for contributory final average earnings pension plans contained in

[1]The following table gives the economic assumptions used to calculate the point estimates of cost at selected inflation rates. Costs between the five point estimates were derived by interpolation.

Economic Assumptions

	Very Low	Low	Medium (Base)	High	Very High
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Inflation	0.00	3.00	6.00	9.00	12.00
Fund Rate	3.00	5.75	8.50	10.50	12.50
Salary Growth	1.50	4.50	7.50	10.00	12.50

Sensitivity of Cost to Inflation and Alternative Inflation Protection Formulae — Figure C1



[1]No reform; no inflation protection.
[2]Reform; no inflation protection.
[3]Reform; ad hoc 40 per cent inflation protection applied only to retireds.
[4]Reform; mandatory 60 per cent inflation protection applied to both retireds and deferreds.
[5]Reform; mandatory inflation protection CPI less 2.5 per cent applied to both retireds and deferreds.
[6]Reform; mandatory 100 per cent inflation protection applied to both retireds and deferreds.

Table 10 in Chapter VII.

The downward slope of line 1 reveals that, without inflation protection, pension plan costs decline as inflation increases. This occurs because rising prices erode the value of pensions promised and the inflation component of the plan's investment earnings can be used to lower costs instead of escalating benefits. The higher the rate of inflation, the larger the inflation component in investment earnings and the more plan costs can be reduced. A plan that costs 10 per cent of payroll when inflation is zero will cost only 6.1 per cent when inflation is six per cent.

Conversely, scenario 1 also indicates that, as inflation declines, pension costs increase. This occurs because there is less erosion of benefits promised and there is a smaller inflation component in the plan's investment earnings. To honour the pensions promised, additional contributions to the plan are required, which means higher costs. A plan that costs 6.1 per cent of payroll when inflation is six per cent will cost 10 per cent when inflation is zero. Reduced inflation means that, even in the absence of any reforms, plan sponsors inevitably face higher pension costs.

Scenarios 2, 3 and 4 portray pension costs after the implementation of pension reform

with three approaches to inflation protection. The vertical distance between lines 1 and 2 reveals the cost of pension reform without mandatory inflation protection. Lines 3 and 4 are progressively higher because they represent reform scenarios with increasing degrees of inflation protection. Line 3 assumes 40 per cent inflation protection applied only to retired members; this is an estimate of the level and extent of voluntary inflation protection provided by many private sector plans. Line 4 assumes 60 per cent inflation protection for both retired and deferred members, which is Ontario's proposal.

Under these three reform scenarios, the inverse relationship between inflation and pension costs remains unchanged. As inflation increases, costs decrease; conversely, as inflation decreases, costs increase. Even if pension reform does not include mandatory inflation protection, the reduction of inflation will inevitably lead to increased pension plan costs. For example, under scenario 2, pension costs will rise to 8.3 from 6.7 per cent of payroll, if long-run inflation is reduced to three per cent from six per cent.

Scenario 6 illustrates how inflation affects pension costs under a formula that escalates benefits by 100 per cent of changes in the CPI. The vertical distance between lines 2 and 6 under six per cent inflation reveals the high cost of including full inflation protection in a reform package.

The flatness of line 6 up to the six per cent inflation level reveals that a fully indexed pension plan in a moderately inflationary environment is no more expensive than an unindexed plan when inflation is zero. This is because the available inflation premium in the pension plan's investment earnings is enough to finance benefit escalation. However, as inflation rates increase, there is a growing possibility that investment returns will not generate a sufficient inflation premium to index pension benefits fully. Additional contributions would be required to keep benefits fully indexed. This phenomenon accounts for the upward curve of line 6 at inflation rates above six per cent.

Scenario 5 illustrates the inflation sensitivity of pension costs using a 2.5 per cent deductible escalation formula similar to that proposed by the Parliamentary Task Force on Pension Reform. Rather than protecting members by a fixed percentage of the CPI change, benefits are raised each year by increases in the CPI minus 2.5 per cent. When inflation is at or below 2.5 per cent, there is no benefit escalation. However, pension benefits are fully escalated by changes in the CPI above the deductible 2.5 per cent level.

Scenario 5 shows how pension costs first decline and then rise with inflation as a result of the deductible formula. At rates of inflation up to 2.5 per cent, there is no escalation of benefits and thus no inflation protection cost. The inflation component of investment earnings is fully used to lower plan costs. This explains why line 5 initially coincides with the costline representing pension reform with no inflation protection.

Above the 2.5 per cent level of inflation, the deductible formula means that eligible benefits must be escalated by an increasingly larger proportion of inflation. At the 6.25 per cent level, both the deductible method and Ontario's proposal result in the same level of inflation protection (60 per cent of CPI increases) and the same pension plan cost (8.6 per cent of payroll). At higher rates of inflation, the deductible formula protects against an increasing proportion of the inflation rate and is correspondingly more costly.

It is important to note that regardless of which inflation protection formula is specified, the total cost of the reform plan converges at the 11 per cent level when inflation is zero.

The analysis of the information contained in Figure C1 yields three significant policy insights:

- A zero inflation rate will not reduce pension costs; they would actually increase because there would be a smaller inflation component of investment earnings available to lower pension costs;

- Inflation protection under low and moderate changes in the CPI should not involve extraordinary costs because the inflation component of investment earnings can be used to finance benefit escalation; and
- The introduction of mandatory inflation protection would increase pension plan costs because plan sponsors would have to redirect some of the inflation component of their investment earnings away from lowering pension costs and towards the escalation of pension benefits.

The issue of inflation protection in pension plans revolves around the existence and allocation of the inflation component of a pension plan's investment earnings. Under existing pension legislation, there are no criteria for the allocation of the inflation component. Plan sponsors have used this to enrich the benefits of active plan members, to lower pension costs or to provide voluntary ad hoc inflation adjustments. In many cases, the inflation component has been withdrawn from plans as part of a declared pension plan surplus. By mandating inflation protection, pension reform recognizes that a proportion of the inflation component belongs to plan members and should be used, regularly and predictably, to escalate their benefits.

Long-Run Versus Unexpected Short-Run Cost Increases

The above analysis concentrated on long-run pension cost estimates. This means that level or unchanging assumptions about the long-run relationship between investment earnings, wage growth and inflation have been used to calculate the various cost levels illustrated in Figure C1. While this approach is useful in explaining the long-run cost implications for various reform packages, it fails to recognize that these relationships are not stable in the short run. Unexpected adverse changes in the relationships between these three crucial variables can have a significant impact on pension costs faced by plan sponsors.

For example, with mandatory inflation protection, an unexpected sharp increase in inflation could result in a correspondingly sharp rise in pension liabilities, which would impose additional pension costs upon a plan sponsor. These additional costs must be met at the same time the plan sponsor faces other equally important demands on the organization's revenues. It is cold comfort to a plan sponsor to know that pension escalation is affordable in the long run, when the organization must first survive in the short run.

Pension reform must ease the impact of absolute cost increases and shield plan sponsors from exposure to unexpected cost increases because of mandatory inflation protection. This can be accomplished in a number of ways.

First, mandatory inflation protection should be expressed as a proportion of CPI changes, not as a deductible. This builds in an automatic escape valve for inflation-induced increases in a pension plan's liabilities. At higher rates of inflation, if there is a sharp increase in the CPI, the proportional formula softens the impact on a pension plan's liabilities.

Second, a cap on mandatory escalation of benefits should be introduced. The proposed eight per cent maximum, while providing plan members with a good level of inflation protection, limits a plan sponsor's exposure to financial risks. Without a cap, employers sponsoring pension plans would be facing an open-ended cost commitment that would induce some employers to discontinue plans, discourage other employers from establishing new plans, and as a result, pension coverage would be reduced.

Third, funding arrangements should be made more flexible. Amortization periods for financing experience deficiencies could be lengthened from five to ten years. As well, amortization payments calculated as a level percentage of payroll could be used instead of level payments. Both these changes would lessen the short-run impact of unexpected experience deficiency payments.

Major Pension Reform Studies

COFIRENTES+, *La sécurité financière des personnes âgées au Québec*, Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes (Québec, 1977).

One in Three: Pensions for Canadians to 2030, Economic Council of Canada (Ottawa: Department of Supply and Services, 1979).

The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform, Report of the Task Force on Retirement Income Policy to the Government of Canada (Ottawa: Department of Supply and Services, 1980).

Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario (Toronto: Queen's Printer, 1981).

Louise Dulude, *Pension Reform with Women in Mind*, Canadian Advisory Council on the Status of Women (March 1981).

A Consensus For Pension Reform, Canadian Association of Pension Supervisory Authorities (May, 1982).

Final Report of the *Select Committee on Pensions* (Toronto: Queen's Printer, 1982).

Hon. Evan Wolfe, *Developing a Pension Policy for the Future*, Discussion Paper (Victoria: Ministry of Provincial Secretary and Government Services, June 1982).

Better Pensions for Canadians, Green Paper (Ottawa: Department of Supply and Services, 1982).

A Consensus Brief on Canadian Retirement Income Policy, Business Committee on Pension Policy, September 1983.

Report of the Nova Scotia Royal Commission on Pensions (Halifax, 1983).

Report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform (Ottawa: Queen's Printer, 1983).

PROPOSITIONS DE L'ONTARIO POUR LA RÉFORME DES PENSIONS

Pour faciliter l'adaptation aux transformations économiques et sociales

Monsieur Larry Grossman, C.R.
Trésorier de l'Ontario
et
Ministre de l'Économie

avril 1984

Propositions de l'Ontario
pour la réforme des pensions.

Si vous avez des questions
sur ce document, veuillez les
soumettre à l'adresse suivante:

Le Trésorier de l'Ontario
a/s GMS, C.P. 900
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1N3

On peut se procurer des exemplaires gratuits
du présent document à la:
Librairie du gouvernement de l'Ontario
880, rue Bay, Toronto
ou en écrivant au:
Centre des publications
5e étage, 880, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1N8
Téléphone 965-6015.
Interurbain sans frais:
1-800-268-7540.
Dans le Nord-Ouest de
l'Ontario: 0-Zénith 67200

Imprimé par l'Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

ISBN 0-7743-9339-4

Any enquiries regarding *Ontario*
Proposals for Pension Reform can be
directed to:

Treasurer of Ontario
c/o GMS Box 900
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1N3

Copies are available free from the Ontario
Government Bookstore, 880 Bay St., Toronto.
Out-of-town customers write to:
Publications Services Section,
5th Floor, 880 Bay St., Toronto, Ontario, M7A 1N8.
Telephone 965-6015. Toll free
long distance 1-800-268-7540, in
Northwestern Ontario 0-Zenith 67200.

Printed by the Queen's Printer for Ontario

ISBN 0-7743-9338-6

Préface

Les propositions formulées par le gouvernement de l'Ontario pour la réforme des pensions traduisent la conviction profonde que nous avons dans cette province à l'effet que les Canadiens désirent que des améliorations soient apportées à l'appareil du revenu de retraite en vigueur au pays, sans pour autant élargir la portée de l'influence exercée par les autorités gouvernementales sur leur façon de préparer leur départ en retraite. Par conséquent, ces propositions de réforme privilégient à la fois le besoin de fournir un niveau adéquat de protection du revenu de retraite pour tous les membres de notre société et l'importance de donner aux particuliers et aux familles toute la latitude voulue quant à la planification de leur retraite.

Grâce aux initiatives originant de l'Ontario, cette province a su jouer un rôle de chef de file pour l'élaboration de l'appareil de revenu de retraite en vigueur au pays, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé. C'est la publication, en 1961, du rapport intitulé: *Report of the Ontario Committee on Portable Pensions*, portant sur le système des régimes de retraite à participation volontaire établis par les employeurs, qui amena l'adoption de la première loi canadienne sur les régimes de pension, promulguée en 1965. La province de l'Ontario a joué un rôle déterminant lors de l'établissement du Régime de pensions du Canada (RPC) et s'est affirmée en qualité de participant actif et efficace dans le cadre de ce programme conjoint fédéral-provincial. Au début des années 70, l'intervention de l'Ontario a contribué à lancer le processus de révision qui a permis de clarifier les objectifs du RPC et d'enrichir les prestations versées.

L'Ontario s'est résolument placée aux premiers rangs des intervenants dans le cadre du processus actuel de réforme des pensions en publiant, en 1981, le rapport en dix tomes rédigé par la Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario. Vint ensuite, en 1982, le rapport du Comité spécial de l'Ontario sur les pensions.

Les propositions formulées dans le présent document expriment les préoccupations incessantes de l'Ontario en vue de la mise en oeuvre d'un système de revenu de retraite, efficace, équilibré et bien rodé, à l'intention de tous les Canadiens!

Table des matières

Sommaire 7

Introduction 17

I. Objectifs de la réforme des pensions et importance des régimes de retraite à participation volontaire 19
- Les objectifs de la réforme des pensions 19
- L'évolution des régimes de retraite de l'employeur 20
- Les régimes de retraite de l'employeur: un mécanisme bien rodé 22
- Un élargissement des modalités obligatoires alourdirait le fardeau des ménages dont le revenu est peu élevé 26
- Dispositions facultatives d'épargne en vue de la retraite 27

II. Enrichissement de la PSV, du SRG et du programme GAINS 31
- Augmentation des prestations du SRG et du programme GAINS 31
- Consolidation de la PSV 31

III. Mesures visant à améliorer les prestations du Régime de pensions du Canada 35
- Mise à jour des prestations actuelles 35
- Partage des crédits lors de la retraite 36
- Période de cotisation plus courte ouvrant droit à la pension maximum 36
- Enrichissement des prestations de survivant avant la retraite 37
- Enrichissement des prestations de survivant après la retraite 39
- Enrichissement des prestations d'invalidité 41

IV. Coût et financement du Régime de pensions du Canada 43
- Prestations, coût et financement 43
- Le financement des prestations en vigueur 46
- Le financement des enrichissements apportés aux prestations 47
- Discussions fédérales-provinciales sur les propositions visant les prestations du RPC et leur financement 48

V. Réforme des régimes de retraite de l'employeur 49
- Protection obligatoire contre l'inflation 49
- Dévolution plus rapide et immobilisation des fonds 52
- Intérêts raisonnables payés sur les cotisations des employés 53
- Contributions minimums attendues de l'employeur 53
- Transférabilité garantie 54
- Transférabilité des crédits de retraite pour services passés 55
- Prestations obligatoires en faveur du survivant 56
- Intégration des pensions aux biens familiaux 56
- Suppression de la discrimination fondée sur le sexe 57
- Meilleure garantie pour les employés à temps plein et à temps partiel 58
- Divulgation complète 58
- Droit de représentation des membres d'un régime de retraite 59
- Utilisation des surplus constitués dans le cadre d'un régime de retraite 59
- Loi spéciale pour les régimes multi-employeurs 60

VI. Modalités établies par les particuliers en vue de leur retraite et assistance fiscale 63
Modalités permettant le transfert des fonds et leur immobilisation 63
Restructuration des REER 64
Mesures d'assistance fiscale plus souples et plus équitables 64

VII. Coûts et incidences de la réforme des régimes de retraite de l'employeur 67
Coûts de la réforme des régimes de retraite de l'employeur 67
Incidences des augmentations de coût 70
Les pensions vues comme une forme de rémunération différée 71

VIII. La femme et les régimes de retraite 75
La femme et les problèmes que soulève la préparation de la retraite 75
Les incidences de la réforme des pensions pour la femme 76
Pensions pour les personnes au foyer 79

Conclusion 82

Glossaire des termes techniques 83

Appendices
A. Effets quantitatifs de la réforme des pensions pour la femme 89
B. Projections des écarts entre les entrées et les sorties de fonds du RPC et de l'ampleur de la caisse de retraite 105
C. Les effets de l'inflation et des formules de protection contre l'inflation sur le coût des pensions 109

Les principales études publiées sur la réforme des pensions 115

Sommaire

I. Les objectifs de la réforme des pensions

La structure globale de l'appareil de revenu de retraite en vigueur au Canada est fondamentalement saine. Cependant, le système devrait être amélioré pour faire en sorte que les avantages prévus soient offerts avec plus d'efficacité et en tenant compte de façon plus nuancée de l'évolution des conditions économiques et sociales. Après la réforme, le système en vigueur devrait comporter des coûts abordables et il devrait donner toute la latitude voulue aux particuliers et aux familles pour la planification de leur retraite. On pourra y arriver en préservant l'équilibre actuel entre les régimes obligatoires et les modalités facultatives.

Les modalités facultatives offertes en vue de la retraite permettent aux Canadiens de rehausser leur revenu de retraite en sus des niveaux de base fournis par les programmes gouvernementaux et donnent aux ménages la possibilité d'établir leur programme supplémentaire de retraite en tenant compte de leurs propres priorités en matière de consommation et d'épargne ainsi que des circonstances particulières alors applicables. Le nombre grandissant des participants à un régime de retraite de l'employeur et les diverses formes que peuvent revêtir ces régimes confirment que l'appareil de revenu de retraite en vigueur dans le secteur privé est en mesure de répondre à la diversité des priorités des participants et à l'évolution de la situation économique. Le système de régimes de retraite établi dans le secteur privé constitue aussi une source d'épargnes d'importance cruciale pour financer les investissements nécessaires afin de bâtir l'avenir du pays.

Les propositions formulées par l'Ontario pour la réforme des pensions permettraient d'améliorer les éléments de l'appareil de revenu de retraite en vigueur au Canada, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, grâce à:

- une augmentation des pensions en faveur de ceux qui dépendent des programmes gouvernementaux pour toucher un revenu de retraite, sans élargir la portée des régimes de pension obligatoires;
- une amélioration des régimes de retraite à participation volontaire offerts par les employeurs et des dispositions établies par les particuliers en vue de leur retraite, dans le but de les rendre plus accessibles, plus équitables et d'en rehausser les prestations;
- une souplesse accrue des régimes obligatoires et des dispositions facultatives en vue de la retraite;
- une amélioration des pensions en faveur des femmes; et
- le maintien du coût des pensions à un niveau abordable pour les contribuables et pour le secteur privé, dès maintenant et dans les années futures.

II. Enrichissement de la PSV, du SRG et du programme GAINS

Porter à un niveau plus élevé le revenu garanti dans le cadre de la PSV, du SRG et du programme GAINS constitue l'une des visées prioritaires de la réforme des pensions. Ces programmes doivent être maintenus et consolidés. L'Ontario propose:

- une augmentation du revenu garanti grâce à l'effet combiné de la PSV, du SRG et du programme GAINS, en faveur des personnes âgées vivant seules, pour le porter à 60 pour cent au lieu de 53 pour cent du revenu garanti dont bénéficient les couples âgés, ainsi que le maintien du revenu garanti à ce niveau; et
- une augmentation de la PSV pour la porter à 15 % du salaire moyen dans l'industrie ainsi que le maintien de la PSV à ce niveau.

D'ici la fin de 1984, les personnes âgées vivant seules dans la province de l'Ontario pourraient ainsi bénéficier d'un revenu de base garanti totalisant plus de 8 000 $ par année et les couples âgés recevraient un revenu annuel garanti dépassant les 13 500 $.

III. Mesures visant à améliorer les prestations du RPC

L'Ontario considère qu'il n'y a pas lieu de procéder à un élargissement général de la portée du Régime de pensions du Canada, mais que des mises à jour s'imposent en ce qui concerne les règles fixées pour l'attribution des prestations afin d'en améliorer la souplesse, particulièrement à l'égard des femmes. Il faudrait aussi augmenter les prestations du RPC afin de verser de meilleures pensions à ceux qui dépendent principalement des programmes gouvernementaux pour toucher un revenu de retraite. L'admissibilité aux enrichissements ainsi apportés au RPC devrait être rétroactive de sorte que les présents récipiendaires puissent bénéficier des changements apportés.

Modalités plus souples

Afin de mettre à jour les règles fixées pour l'attribution des prestations du RPC, d'améliorer la capacité du régime de s'adapter au caractère de plus en plus dynamique du cheminement de carrière des Canadiens et de la rémunération qu'ils touchent pendant toutes leurs années de participation à la population active et ausssi afin de donner à ceux qui le désirent la possibilité de prendre leur retraite avant ou après l'âge de 65 ans, l'Ontario propose:

- des mesures portant le montant limite, qui est utilisé pour calculer les cotisations au RPC et établir les prestations, au même niveau que le salaire moyen dans l'industrie, et ce d'ici 1987;
- une réduction de la période de cotisation donnant droit de recevoir la rente maximum du RPC, en la ramenant à 35 ans au lieu de 40 ans;
- l'octroi de prestations ayant fait l'objet d'une réduction actuarielle pour ceux qui désirent prendre une retraite anticipée à partir de l'âge de 60 ans; et
- l'octroi de prestations ayant fait l'objet d'une augmentation actuarielle pour ceux qui désirent retarder leur départ en retraite jusqu'à l'âge de 70 ans.

Traitement plus équitable pour la femme

Les règles fixées pour l'attribution des prestations du RPC devraient accorder pleine reconnaissance au fait que les conjoints, en qualité de partenaires économiques, ont tous deux apporté leur contribution, directement ou indirectement, à l'accumulation des crédits de retraite.

L'Ontario propose:

- le maintien des prestations de survivant même s'il y a remariage;
- l'application des modalités de partage des crédits lorsqu'il y a rupture du mariage ou de l'union de fait;
- l'envoi automatique d'un avis informant les conjoints de leur droit de partager les crédits du RPC lorsqu'il y a divorce; et
- le partage automatique des crédits du RPC entre les conjoints lors de la retraite, aussitôt que le plus jeune des conjoints atteint l'âge de 65 ans.

La clause de partage automatique des crédits du RPC lors de la retraite aura des incidences particulièrement notables dans les cas où l'un des conjoints a choisi de demeurer à temps plein au foyer. Les crédits du RPC accumulés par le conjoint qui occupe un emploi à

l'extérieur feraient l'objet d'un partage en parts égales et les deux conjoints recevraient un chèque mensuel de pension correspondant à la moitié des crédits de retraite accumulés pendant la durée de l'union.

Enrichissement des prestations de survivant

Les modalités actuelles applicables aux prestations de survivant avant la retraite ont pour but de fournir une pension d'un montant maximum au conjoint survivant âgé de plus de 45 ans et au survivant plus jeune qui a à sa charge des enfants ou des personnes handicapées. Il y aurait lieu de consolider ces modalités du RPC en augmentant les prestations du RPC en faveur des survivants avant la retraite, en particulier pour les survivants âgés de 55 à 64 ans.

L'Ontario propose:

- une augmentation du montant maximum des prestations mensuelles avant la retraite, en faveur des survivants âgés de 55 à 64 ans, pour les porter à 502,50 $ au lieu de 229,18 $;
- une augmentation du montant maximum des prestations mensuelles avant la retraite, en faveur des survivants âgés de 35 à 54 ans; et
- une augmentation de la composante des prestations mensuelles avant la retraite qui est calculée selon un taux forfaitaire, dans le cas des survivants âgés d'au moins 35 ans et ayant des personnes à charge, portant ainsi ce montant à 186,13 $ au lieu de 83,87 $.

Il y aurait également lieu de rehausser le montant des prestation de survivant, après le départ en retraite. Cet enrichissement devrait surtout être canalisé en faveur des survivants qui n'ont pas d'autre source indépendante de revenu de retraite.

L'Ontario propose:

- une augmentation des prestations de survivant, après la retraite, pour les porter à 80 % du revenu total que touchait le ménage aux termes du RPC; et
- le maintien du plafond applicable aux prestations de survivant afin que ces dernières ne puissent pas dépasser le montant maximum des prestations que reçoit une personne âgée ayant versé des cotisations au RPC et vivant seule après son départ en retraite.

En fixant un tel niveau de 80 %, on rehausse le montant des prestations du RPC en faveur des survivants et on réduit la dépendance des prestataires vis-à-vis des programmes gouvernementaux liés au revenu. Dans le cas d'un survivant qui n'était pas un cotisant au RPC, la pension maximum passerait de 232,50 $ à 310 $ par mois. Par ailleurs, parce que l'on maintient la plafond actuel établi quant au montant des pensions, on évite de verser des prestations plus généreuses au survivant dans le cas d'un couple dont les deux partenaires avaient conjointement touché, au cours de leur vie active, des gains d'un montant considérable.

Prestations d'invalidité plus élevées

Le gouvernement fédéral et les provinces mènent déjà des pourparlers au sujet d'une révision de l'ensemble des programmes de protection du revenu en vigueur dans le secteur privé et dans le secteur public, à l'intention des personnes handicapées. Un nombre croissant de facteurs semblent indiquer que les Canadiens bénéficieraient d'une meilleure protection en cas d'invalidité s'ils étaient couverts par un programme global distinct, au palier national. Les mérites d'une telle initiative et l'analyse des avantages éventuels et de la structure administrative requise nécessiteront d'autres études encore.

À titre de mesures provisoires dans le but de répondre aux besoins de revenu des personnes handicapées qui sont admissibles à des prestations du RPC, l'Ontario propose:

- une augmentation des prestations forfaitaires d'invalidité pour les porter au même niveau que la PSV, soit 270 $ par mois au lieu de 83,87 $;
- une augmentation de la composante des prestations correspondant à un revenu d'invalidité, afin qu'elle totalise 100 pour cent de la rente de retraite attribuée, au lieu de 75 pour cent; et
- une augmentation des prestations forfaitaires pour les enfants handicapés d'un survivant, afin de les porter au même niveau que la PSV, soit 270 $ par mois au lieu de 83,87 $.

En rehaussant les prestations en faveur des cotisants au RPC qui sont victimes d'une invalidité, on reconnaît que ces personnes ont été forcées de quitter leur emploi rémunéré à cause d'une maladie ou d'une blessure sérieuse et qu'ils devraient bénéficier de la même protection de base à l'égard de leur revenu que les cotisants au RPC qui décident volontairement de prendre leur retraite à 65 ans. L'enrichissement des prestations forfaitaires en faveur des personnes handicapées à la charge d'un survivant a pour but de tenir compte des coûts additionnels engendrés par les soins que ces personnes requièrent.

Le coût prévu pour la mise en oeuvre des augmentations proposées par l'Ontario à l'égard des prestations du RPC est de 1,5 pour cent des revenus du régime, provenant des cotisations.

IV. Coût et financement du Régime de pensions du Canada

Les principes qui sous-tendent les règles fixées pour l'attribution des prestations du RPC sont bien établis mais il n'en est pas de même en ce qui concerne le financement à long terme du régime, qui s'inspire de principes encore ambigus à maints égards. Il faut absolument que le gouvernement fédéral et les provinces en arrivent à un accord au sujet de la meilleure méthode permettant de financer les prestations déjà promises. Une telle entente au sujet du financement devrait permettre aux Canadiens de comprendre clairement quel est le coût véritable des pensions fournies par le RPC, faciliter la transition vers les taux de cotisation inévitablement plus élevés que véhicule un régime de retraite par répartition pure et éventuellement rehausser le niveau de capitalisation partielle du régime afin de stabiliser les taux de cotisation en vigueur à l'avenir.

Coût et financement des prestations en vigueur

Selon le consensus établi entre les provinces en 1981, au sujet du financement du RPC, les prestations qui ont été promises jusqu'ici pourraient être financées:

- en adoptant des mesures législatives pour augmenter de 0,2 points de pourcentage le taux de cotisation au RPC, chaque année, à compter de 1987, portant ainsi à neuf pour cent le taux de cotisation en vigueur en 2013.

L'adoption de telles modalités de financement permettrait de rehausser le niveau de capitalisation du RPC. Grâce à ces fonds additionnels et aux revenus de placement en découlant, il serait possible de maintenir à neuf pour cent le taux de cotisation au RPC au cours des années futures, même si le taux de répartition pure s'avérait plus élevé de quelques points de pourcentage. Un taux de neuf pour cent correspond au coût estimatif requis pour verser des prestations comparables par l'intermédiaire d'un régime de retraite originant du secteur privé.

Si l'on choisit ce mode de financement, il pourra s'avérer nécessaire de réévaluer la politique de placement que suit actuellement le RPC et qui consiste à prêter aux gouverne-

ments des provinces, à des taux d'intérêt correspondant aux taux payés sur les obligations à long terme du gouvernement du Canada, les fonds dont le RPC n'a pas immédiatement besoin pour verser des prestations. Ceci a constitué pour les provinces une source précieuse de financement; en Ontario et dans d'autres provinces, ces fonds ont ainsi contribué à la mise en place d'un ensemble moderne de biens en immobilisations, dans le secteur public.

Il est cependant possible que les besoins en matière de formation du capital dans le secteur public se fassent moins pressants à l'avenir, libérant ainsi une partie des fonds additionnels canalisés vers le RPC grâce aux dispositions élaborées en consensus par les provinces. Si c'est le cas, les fonds ainsi disponibles pourraient être investis dans le secteur privé. Il faudrait alors étudier les méthodes pertinentes pour investir dans des placements concurrentiels sur le marché des capitaux, afin de veiller à ce que les fonds du RPC continuent d'être employés de façon productive.

S'il arrivait, suite au consensus élaboré entre les provinces, que l'afflux annuel des fonds soit trop considérable par rapport aux options de placement disponibles dans le secteur privé ou s'il s'avérait impossible d'établir des mesures institutionnelles permettant de répartir adéquatement les fonds du RPC par l'intermédiaire du marché des capitaux, il faudrait s'attacher à définir des solutions de rechange. Au nombre des options qui s'offriraient alors, mentionnons qu'on pourrait ralentir les augmentations de coût acceptées en consensus par les provinces à l'origine, ou retarder l'entrée en vigueur des augmentations du taux de cotisation de 0,2 point de pourcentage par année.

Coût et financement des enrichissements apportés aux prestations

Le coût estimatif des propositions formulées par l'Ontario pour enrichir les prestations du RPC s'établit à 1,5 pour cent des revenus touchés sous forme de cotisations. Il constitue une mesure approximative du taux de cotisation selon des modalités de répartition pure, à échéance, qui s'avère nécessaire pour payer les prestations selon les propositions formulées, en supposant que le taux de fécondité sera, au total, de 2,1 pour cent. On peut considérer qu'il s'agit là du «coût entier», à long terme, des nouvelles prestations du RPC.

L'Ontario suggère que les enrichissements apportés aux prestations du RPC soient financés:

- en augmentant le barème des taux de cotisation au cours d'une période de cinq ans selon l'estimation du «coût entier» des enrichissements proposés, lesdites augmentations entrant en vigueur au cours de l'année même pendant laquelle on commencera à payer les nouveaux montants de prestations.

En procédant de la sorte au financement du RPC, on forge un lien nécessaire entre l'enrichissement et le coût des prestations. Cette caractéristique est absente des modalités de financement présentement en vigueur.

La formule employée pour le financement du RPC stipulerait également une admissibilité rétroactive aux enrichissements apportés aux prestations. Les pensionnés qui touchent présentement des prestations bénéficieraient donc des enrichissements apportés et les dépenses gouvernementales pour les programmes liés au revenu que sont le SRG et le programme GAINS s'en trouveraient ainsi réduites.

Discussions fédérales-provinciales

Le gouvernement fédéral et les provinces ont longuement étudié la question du financement du RPC; les provinces en sont arrivées à un consensus en 1981 et ont soumis leurs conclusions au ministre fédéral des Finances. Considérant l'ampleur des efforts déjà déployés sur la question du financement, il ne devrait pas être trop difficile d'en arriver à formuler et à mettre en oeuvre un accord fédéral-provincial sur le financement des prestations présentement promises aux termes du RPC.

Il faudra consacrer plus de temps à l'élaboration d'une entente au sujet des enrichissements proposés concernant les prestations de survivant et les prestations d'invalidité. Le Livre vert et les propositions formulées par l'Ontario n'ont pas encore donné lieu à une analyse conjointe fédérale-provinciale visant à mettre en lumière toutes leurs incidences respectives. Il serait souhaitable d'entamer l'étude et la discussion de ces propositions ainsi que des dispositions qui ont été proposées par d'autres provinces, en même temps que l'on engagera des pourparlers sur les questions relatives aux prestations et au financement du RPC dans sa forme actuelle.

V. Réforme des régimes de retraite de l'employeur

Il existe au Canada plus de 14 000 régimes de retraite établis volontairement par des employeurs, au bénéfice de plus de 4,5 millions d'employés. Ces régimes font partie intégrante de l'appareil de revenu de retraite en vigueur au pays parce que les prestations qu'ils offrent à leurs membres ont été définies de manière à tenir compte des besoins variés des employeurs et des employés qui y participent. Divers facteurs, comme l'inflation, la mobilité accrue de la main-d'oeuvre, la participation croissante des femmes à la population active et l'évolution des attitudes sociales au sujet de la rémunération ont cependant révélé que la façon dont les régimes en cause ont été conçus laisse subsister des faiblesses.

Amélioration des pensions originant des régimes privés

Les propositions formulées par l'Ontario feraient en sorte que les régimes de retraite à participation volontaire accordent des prestations enrichies et plus adéquates afin de tenir compte de l'évolution des cheminements de carrière, de reconnaître que les pensions constituent une forme de rémunération différée et de donner aux employés les plus jeunes et comptant moins d'années de service plus de latitude quant à la planification de leur programme d'épargne.

L'Ontario propose:

- des mesures de protection contre l'inflation, applicables aux prestations versées à l'avenir, selon un montant d'au moins 60 pour cent des changements survenus dans l'indice des prix à la consommation;
- la dévolution après cinq années de service, mais sans immobilisation obligatoire des fonds tant que le cotisant n'a pas atteint l'âge de 40 ans;
- le paiement d'intérêts, à un taux raisonnable, sur les cotisations versées par les employés;
- des contributions de l'employeur d'un montant au moins égal à la moitié de la valeur des prestations à l'égard desquelles l'employé a des droits acquis;
- la transférabilité des droits acquis lorsque l'employé se retire du régime;
- des normes de divulgation en faveur des membres du régime;
- l'admissibilité obligatoire des employés à temps plein et à temps partiel à l'âge de 30 ans;
- la participation des membres du régime à la direction des affaires de leur régime de retraite; et
- une clarification de l'utilisation des surplus dans le cadre des régimes de retraite à prestations déterminées.

Modalités plus équitables pour la femme

Les mesures de réforme visant les régimes de retraite de l'employeur bénéficieront à la fois aux hommes et aux femmes, mais certaines réformes additionnelles s'avèreraient nécessaires afin que l'appareil des régimes à participation volontaire accorde à la femme un traitement équitable.

L'Ontario propose:

- le partage entre les conjoints de l'actif accumulé en vue de la retraite et des prestations servies lorsqu'il y a rupture du mariage;
- la suppression des éléments de discrimination liés au sexe, dans le cadre des régimes de retraite;
- l'octroi de prestations de survivant, devant obligatoirement être versées lorsqu'il y a décès de l'un des conjoints après la retraite, couvrant 60 pour cent de la pension du RPC que touchait le ménage;
- l'octroi de prestations de survivant, selon des modalités obligatoires avant la retraite, pour un montant égal à 60 pour cent de la valeur de la pension accumulée pour le compte du conjoint qui versait des cotisations au RPC; et
- le maintien de la rente de survivant après le remariage.

VI. Modalités établies par les particuliers en vue de leur retraite et assistance fiscale

Les modalités établies par les particuliers en vue de leur retraite revêtent une importance cruciale pour donner à l'appareil de revenu de retraite la souplesse nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins des Canadiens. Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) sont, pour les particuliers, une façon avantageuse de compléter le régime de retraite en vigueur à leur lieu d'emploi. Par ailleurs, les REER constituent une solution de rechange pour les employés qui travaillent pour une entreprise qui n'offre pas de régime de retraite. Il y aurait lieu d'élargir la portée de ces modalités facultatives de préparation du revenu de retraite et d'y apporter des mises à jour afin de tenir compte de la mobilité accrue de la main-d'oeuvre et de l'importance croissante des emplois à temps partiel.

Amélioration des garanties et des clauses de transférabilité

Il convient d'apporter des modifications aux modalités actuelles des REER afin d'encourager la mise en oeuvre de modalités officiellement établies dans le but de préparer la retraite, en faveur des employés des petites entreprises, et afin de mettre à la disposition des travailleurs à temps partiel oeuvrant dans les entreprises de toutes tailles un moyen peu dispendieux de préparer leur retraite, tout en conservant la latitude voulue.

L'Ontario propose:

- une restructuration des modalités des REER afin de permettre aux employeurs d'y verser des contributions directement, au nom de leurs employés.

Il serait aussi nécessaire d'établir à l'intention des particuliers un nouveau moyen d'épargne-retraite permettant la transférabilité des crédits de pensions accumulés par les cotisants qui se retirent d'un régime de retraite de l'employeur.

L'Ontario propose:

- la création de comptes de retraite avec immobilisation des fonds (CRIF) où l'on pourrait transférer et conserver intouchés les crédits de retraite provenant d'un régime de retraite de l'employeur.

Mesures d'assistance fiscale plus souples et plus équitables

L'Ontario appuie le principe formulé par le gouvernement fédéral dans son budget de février 1984, au sujet de mesures globales d'assistance fiscale appplicables pendant toute la vie du contribuable. Le système proposé a pour but de donner aux particuliers une chance égale d'avoir accès aux dégrèvements d'impôt accordés pour l'épargne-retraite, sans égard aux diverses combinaisons de moyens dont chacun se sert pour accumuler un revenu de retraite. Ces nouvelles modalités donneraient aussi aux particuliers la latitude voulue pour accumuler les déductions dont ils ne peuvent se prévaloir dès maintenant afin de s'en servir au cours des années subséquentes, aussitôt qu'épargner en vue de la retraite en vient à revêtir pour eux un caractère prioritaire. Certains aspects des modalités proposées nécessitent cependant une étude plus approfondie.

Selon les propositions mises de l'avant par le gouvernement fédéral, on choisit un facteur commun de capitalisation, égal à 9, dont les membres d'un régime à prestations déterminées doivent se servir pour calculer la «cotisation jugée nécessaire» pour acheter une rente donnée. Un tel facteur de capitalisation fixe, bien qu'il soit pratique d'un point de vue administratif, entraverait les objectifs d'égalité d'opportunité vis-à-vis des mesures d'assistance fiscale. Il serait plus équitable d'appliquer un facteur différent aux divers régimes de retraite en cause, pour mieux tenir compte des clauses particulières d'attribution des prestations dans le cadre de chaque régime.

L'Ontario propose également que l'on mène une étude plus approfondie des effets qu'entraînerait l'adoption de crédits d'impôt pour l'épargne-retraite. De tels crédits d'impôt pourraient aussi alléger le fardeau que les cotisations obligatoires au RPC/RRQ font peser sur les ménages dont le revenu est peu élevé. Les préoccupations à cet égard revêtiront une importance croissante à mesure que les taux de cotisation aux RPC/RRQ augmenteront au cours des ans.

VII. Coûts et incidences de la réforme des régimes de retraite de l'employeur

La valeur et l'efficacité des mesures entreprises pour la réforme des pensions influencent directement les coûts. Si l'on désire que les régimes de retraite de l'employeur fournissent des pensions plus généreuses et plus adéquates, il faut inévitablement s'attendre à des augmentations du coût global des régimes de retraite privés.

Coûts de la réforme

La réforme des pensions augmenterait l'ensemble des coûts des régimes de retraite dans le secteur privé. On pourra observer des écarts notables d'un régime à l'autre mais les augmentations s'établiront, en moyenne, entre 25 et 43 pour cent. Les coûts engendrés par la réforme différeront parce que chacun des régimes réagira de façon particulière, selon les diverses variables mises en cause par la réforme. La clause d'indexation contenue dans un régime sera, parmi toutes ces variables, celle qui aura l'influence la plus marquée sur l'évolution des coûts. Dans le cas des régimes qui procèdent régulièrement à un rajustement non contractuel des prestations afin de protéger leurs membres contre l'inflation, la réforme des pensions engendrera des augmentations de coût moins considérables.

Bien que le pourcentage d'augmentation des coûts puisse être élevé, le niveau absolu des augmentations de coût demeurerait maniable. Exprimé en pourcentage de la charge salariale, l'augmentation globale des coûts serait en moyenne de 1,8 pour cent dans le cas des régimes qui ne comportent pas de modalités spéciales d'indexation, et 1,2 pour cent dans le cas des régimes qui possèdent une clause d'indexation. L'effet de ces augmentations de

coût serait amoindri grâce à la déduction d'impôt accordée à l'égard des contributions à un régime de retraite.

Parce qu'ils savent que ces augmentations de coût permettraient aux régimes de verser des rentes plus généreuses et plus adéquates, les employeurs et les employés devraient être disposés à apporter leur collaboration pour que les coûts véhiculés par la réforme des pensions puissent être absorbés. La réforme serait d'ailleurs mise en oeuvre progressivement, afin que les employeurs et les employés aient le temps de s'ajuster aux coûts plus élevés ainsi engendrés.

Incidences des augmentations de coût

Dans l'ensemble, les coûts plus élevés pourraient entraîner une certaine révision à la baisse de la formule de calcul employée dans le cadre des régimes à prestations déterminées, le remplacement de certains régimes à prestations déterminées par des régimes à cotisation fixée d'avance ainsi que la liquidation de certains régimes. Bien qu'il ne soit pas possible d'établir des projections pour mesurer l'ampleur de tels changements, on peut penser qu'ils ne revêtiraient probablement pas une envergure majeure, si l'on accorde aux employeurs et aux employés un temps suffisant pour leur permettre de s'ajuster à ces augmentations du coût des pensions. Simultanément, l'appareil de revenu de retraite présentera plus d'attrait, surtout pour les travailleurs à temps partiel et pour les employés qui comptent peu d'années de service. Ce facteur rehaussera le niveau de participation aux régimes de retraite existants et encouragera l'établissement d'autres régimes encore.

Les pensions vues comme une forme de rémunération différée

L'appareil de revenu de retraite en vigueur au pays devra s'adapter aux nouvelles attitudes qui s'affirment et qui font que l'on considère maintenant que les pensions constituent une forme de rémunération différée et qu'elles appartiennent aux employés. En acceptant ainsi de reconnaître que les pensions constituent une rémunération différée et qu'elles doivent être transférables, on suscitera une transformation de la structure même du système de modalités volontaires en vue de la retraite présentement en place au Canada. Au cours des ans, les rentes seront versées dans une proportion croissante par des régimes à cotisations déterminées, établis par les particuliers eux-mêmes. Ceci devrait simultanément réduire l'importance relative des régimes de retraite à prestations déterminées.

VIII. La femme et les régimes de retraite

L'appareil de revenu de retraite présentement en vigueur au Canada comporte des limitations qui ont, sans qu'on l'ait voulu sciemment, rendu plus difficile pour nombre de femmes la préparation d'un revenu de retraite adéquat. La Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario a constaté que, même si les modalités en vigueur pour la préparation de la retraite n'ont pas été conçues de façon à avoir un effet discriminatoire à l'égard des femmes, leur agencement et leur mode d'opération font en sorte que les femmes accumulent un revenu de retraite minimal.

Les incidences de la réforme des pensions pour la femme

Les propositions formulées par l'Ontario pour la réforme des pensions ont été conçues dans le but de contribuer à résoudre les problèmes que rencontrent les femmes dans la préparation de leur revenu de retraite et à leur donner accès à de meilleures pensions. Parmi les mesures proposées par l'Ontario celles qui contribueraient à ces visées sont celles qui prévoient:

- une augmentation du revenu garanti aux personnes âgées vivant seules, grâce à l'effet combiné de la PSV, du SRG et du programme GAINS;

- l'adoption de mesures permettant aux régimes de retraite de l'employeur et au RPC de tenir compte des caractéristiques dynamiques et variées du cheminement de carrière des femmes pendant leurs années de participation à la population active;
- l'adoption de mesures qui donneront aux femmes des chances accrues de préparer adéquatement leur départ en retraite, grâce aux modifications apportées aux REER, à la création des comptes de retraite avec immobilisation des fonds (CRIF), et grâce aux modalités plus souples d'assistance fiscale pour encourager l'épargne-retraite;
- l'adoption de mesures qui reconnaissent que les pensions font partie des biens familiaux; entre autres, il y aurait partage des crédits accumulés et des avoirs lors de la rupture du lien matrimonial ainsi que la division de la pension du RPC entre les conjoints, lors de la retraite; et
- l'enrichissement des prestations de survivant accordées par les régimes de l'employeur et par le RPC.

Pension du RPC pour les personnes au foyer

Divers groupes ont proposé l'adoption d'une pension pour la personne au foyer, qui serait versée par le RPC. Cependant, les propositions formulées jusqu'ici pourraient engendrer de graves injustices entre les particuliers et entre les ménages. Le gouvernement fédéral et les provinces étudieront les propositions soumises à ce sujet afin d'établir s'il y a lieu d'incorporer au RPC une clause particulière qui présenterait un caractère équitable; on étudiera également des solutions de rechange à une telle pension visant directement la personne au foyer.

Les propositions de réforme formulées par l'Ontario reposent sur la conviction que la façon la plus équitable de garantir un revenu de retraite à la personne au foyer consisterait probablement à veiller à ce que l'actif accumulé en vue de la retraite et les crédits de pensions fassent l'objet d'un partage entre les conjoints.

Conclusion

La réforme des pensions constitue un processus dynamique. Les Canadiens s'attachent à apporter une solution définitive aux questions qui suscitent un consensus mais il demeure nécessaire de continuer le dialogue au sujet de l'orientation future des politiques en matière de revenu de retraite. Au nombre des questions qui nécessiteront encore maints pourparlers, mentionnons les pensions pour la personne au foyer, la façon de procéder pour enrichir les prestations de survivant en vertu du RPC, le financement des prestations du RPC et l'adoption éventuelle d'un crédit d'impôt pour remplacer les déductions accordées pour l'épargne-retraite.

Introduction

L'appareil de revenu de retraite en vigueur au pays offre aux Canadiens une combinaison équilibrée de régimes dont certains sont obligatoires, alors que d'autres sont à participation volontaire. Plusieurs études portant sur les régimes de retraite[1] ont cependant démontré qu'il convient d'améliorer le système afin d'en rehausser l'efficacité quant à la prestation des services et de veiller à ce qu'il s'adapte aux changements survenus dans les conditions économiques et sociales, particulièrement en ce qui a trait aux garanties dont bénéficient les femmes.

La province de l'Ontario considère qu'il est nécessaire que la réforme des pensions ait pour effet non seulement d'améliorer l'efficacité des programmes de revenu de retraite dans le secteur privé et dans le secteur public, mais aussi qu'elle reconnaisse l'importance de la liberté de choix et qu'elle préserve la souplesse du système. Après la réforme, l'appareil de revenu de retraite en vigueur au Canada devrait donc continuer d'offrir une combinaison équilibrée faite de régimes d'État obligatoires, de régimes de l'employeur à participation volontaire et de modalités souples d'épargne-retraite choisies individuellement par les particuliers. La réforme devait aussi viser à mettre en place un système dont les coûts s'avèrent abordables, tant pour le présent qu'à l'avenir. Les propositions exposées dans le présent document s'inspirent de ces principes.

L'appareil de revenu de retraite relève à la fois de la compétence du gouvernement fédéral et de celle des provinces. Les régimes de retraite de l'employeur sont assujettis à des lois fédérales ou à des lois provinciales, selon le secteur économique dans lequel ils se situent. Le gouvernement fédéral et les provinces assument conjointement la responsabilité du Régime de pensions du Canada (RPC); les modifications apportées aux prestations ou à la structure du financement du RPC nécessitent l'approbation des provinces[2]. Le Régime des rentes du Québec (RRQ), qui constitue une structure parallèle au RPC, est placé de façon indépendante sous la responsabilité du gouvernement du Québec. C'est aux termes des lois fédérales que sont établis le statut fiscal d'un régime de retraite, la teneur du dégrèvement fiscal accordé à l'égard des contributions à un régime de retraite agréé ou à un régime enregistré d'épargne-retraite ainsi que le montant de la pension de sécurité de la vieillesse (PSV) et du supplément de revenu garanti (SRG) . Plusieurs provinces offrent aux personnes âgées diverses mesures d'assistance dans le cadre de programmes qui viennent compléter le supplément fédéral de revenu garanti, ou encore de programmes de médicaments gratuits, d'allégement des impôts fonciers et de logements subventionnés. Enfin, l'appareil de revenu de retraite est assujetti aux lois fédérales et provinciales sur les normes d'emploi, le droit de la famille ainsi que les droits de la personne.

À cause de cette répartition des compétences, il importe au plus haut point que le gouvernement fédéral et les provinces coordonnent toutes leurs initiatives visant à une réforme des pensions. Les deux paliers de gouvernement devraient amorcer dès maintenant la négociation d'un programme de réforme complet et uniforme. Il convient d'éviter que les initiatives prises dans ce domaine entrent en conflit.

La position adoptée par l'Ontario à l'egard des principales questions que soulève la réforme des pensions s'inspire grandement du rapport soumis par la Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario, du rapport du Comité spécial sur les pensions, ainsi que des discussions menées directement avec les membres du Conseil ontarien

---

[1]Plusieurs études provenant de sources diverses ont été publiées, au cours des dernières années, sur la réforme de l'appareil de revenu de retraite en vigueur au Canada. On trouvera une liste de certaines de ces études à la fin du présent document.

[2]Les amendements visant les prestations du RPC ou la structure du financement de ce régime nécessitent l'approbation d'au moins les deux tiers des provinces participantes, réunissant au total au moins les deux tiers de la population des provinces participantes. Le Québec est considéré comme une province participante.

du statut de la femme, avec les groupes qui parrainent des régimes de retraite et ceux qui en sont membres et avec un certain nombre de Canadiens consultés à titre individuel.

Le Chapitre I présente les objectifs visés par l'Ontario en ce qui concerne la réforme des pensions. Ce chapitre décrit également comment les régimes de retraite de l'employeur et les dispositions facultatives prises par les particuliers en vue de leur retraite se sont progressivement développés et souligne l'importance de préserver un équilibre adéquat entre les régimes obligatoires et les modalités volontaires. Le Chapitre II énonce les propositions soumises par l'Ontario en vue d'enrichir les prestations dans le cadre du programme de supplément de revenu garanti (SRG) et du programme ontarien de revenu annuel garanti (programme GAINS), tout en conservant les caractéristiques actuelles de la pension de sécurité de la vieillesse (PSV). Les propositions visant à adapter aux impératifs présents et à enrichir les prestations du Régime de pensions du Canada ainsi qu'à préserver la situation financière de ce régime sont formulées aux Chapitres III et IV. Le Chapitre V présente ensuite un ensemble complet de propositions de réforme visant les régimes de retraite de l'employeur. Les mesures de réforme ayant pour but d'améliorer la transférabilité des pensions et de donner plus largement accès aux modalités d'épargne-retraite choisies individuellement par les particuliers sont décrites au Chapitre VI. Le Chapitre VII résume les coûts et les incidences des réformes proposées à l'égard des régimes de retraite de l'employeur. Le Chapitre VIII décrit comment les réformes proposées par l'Ontario amélioreraient les pensions en faveur des femmes.

Le présent document se termine par un glossaire où sont réunis les termes les plus fréquemment employés, trois appendices portant sur des questions d'intérêt particulier et une liste des principales études publiées ces dernières années au sujet de la réforme des pensions. L'appendice A décrit en détail les effets quantitatifs de la réforme des pensions pour les femmes.

I. Objectifs de la réforme des pensions et importance des régimes de retraite à participation volontaire

La province de l'Ontario est convaincue que les Canadiens souhaitent la mise en place d'un système de revenu de retraite amélioré et comportant des coûts abordables, sans pour autant élargir l'influence exercée par l'État sur la méthode que choisit chacun des citoyens pour préparer son départ en retraite. Afin d'atteindre ces objectifs, la réforme des pensions devrait préserver l'équilibre actuel entre les régimes obligatoires et les modalités volontaires.

Les dispositions que prennent volontairement les particuliers en vue de leur retraite sont importantes, parce qu'elles donnent aux Canadiens la possibilité de rehausser le niveau de leur revenu de retraite, en sus des minimums de base fournis par les programmes de l'État; elles permettent aux ménages de se préparer un revenu de retraite supplémentaire en tenant compte de leurs priorités en matière de consommation et d'épargne ainsi que des caractéristiques particulières de leur situation économique. L'établissement de plus en plus généralisé de régimes de retraite de l'employeur, sous maintes formes des plus diverses, confirme que le système de revenu de retraite originant du secteur privé a bel et bien la capacité de répondre aux exigences dictées par la diversité des priorités de chacun et l'évolution des conditions économiques.

Mentionnons aussi que les modalités volontaires en vue de la retraite se sont progressivement acquis un rôle important parce qu'elles constituent une source vitale d'épargnes servant à financer les investissements dont le Canada a besoin pour bâtir son avenir.

Les objectifs de la réforme des pensions

L'appareil de revenu de retraite présentement en vigueur au Canada répartit entre l'État et les particuliers la responsabilité de préparer le départ en retraite. Par l'intermédiaire du régime universel qu'est la pension de sécurité de la vieillesse (PSV), d'un régime contributif qui est soit le Régime de pensions du Canada (RPC), soit le Régime des rentes du Québec (RRQ) et des régimes liés au revenu, qui sont le Supplément de revenu garanti (SRG) et les programmes qui lui sont complémentaires, par exemple le programme ontarien de revenu annuel garanti (programme GAINS), le gouvernement doit veiller à ce que tous les Canadiens touchent un revenu de retraite jugé adéquat. Par ailleurs, il revient aux particuliers et aux familles de se préparer eux-mêmes un revenu de retraite additionnel en accumulant leurs épargnes personnelles et en se servant des dispositions des régimes privés établis avec l'encouragement de l'État, entre autres les régimes de retraite agréés (RRA) et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

La province de l'Ontario est persuadée que les Canadiens désirent que des améliorations soient apportées à ces deux volets du système de revenu de retraite, sans pour autant élargir notablement le rôle joué par l'État sur la planification de leur retraite. La province de l'Ontario est persuadée que les Canadiens souhaitent également que le système de revenu de retraite soit accessible à un coût abordable, non seulement pour eux-mêmes mais aussi pour leurs enfants. Il ne servirait à rien de promettre des pensions supérieures à celles que l'économie est présentement et sera à l'avenir, en mesure de supporter, ni de proposer des politiques qui nuiraient aux deux facteurs nécessaires pour financer les pensions promises, soit la croissance économique et la progression de l'emploi.

Afin de promouvoir ces objectifs, les propositions de réforme mises de l'avant par l'Ontario prévoient:

- une augmentation des pensions en faveur de ceux qui dépendent des programmes gouvernementaux pour toucher un revenu de retraite, sans élargir la portée des régimes de pension obligatoires;

Tableau 1 Progression des régimes et du nombre de participants.

Catégorie de régime	1960				1980			
	Régimes		Participants		Régimes		Participants	
	(nbre)	(%)	(nbre)	(%)	(nbre)	(%)	(nbre)	(%)
Meilleures années ou fin de carrière	415	4,7	926 808	49,7	2 277	15,6	2 617 813	58,5
Reconstitution de carrière	2 370	26,6	468 247	25,1	4 516	31,0	604 029	13,5
Prestations forfaitaires	411	4,6	177 059	9,5	1 253	8,6	972 739	21,7
Cotisations déterminées	5 392	60,4	242 127	13,0	6 021	41,3	211 405	4,7
Autres[1]	332	3,7	48 440	2,6	519	3,6	69 443	1,6
Total	8 920	100,0	1 862 681	100,0	14 586	100,0	4 475 429	100,0

Source: Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada 1980*, Catalogue 74-401.
[1]Comprend les régimes de participation aux bénéfices et les régimes combinés.
Les chiffres ayant été arrondis, il est possible que le total des pourcentages soit inférieurs ou supérieur à 100.

- une amélioration des régimes de l'employeur à participation volontaire et des dispositions facultatives offertes aux particuliers qui désirent préparer leur retraite, dans le but de les rendre plus accessibles, plus équitables et d'en rehausser les prestations;
- une souplesse accrue des régimes obligatoires et des dispositions facultatives en vue de la retraite;
- une amélioration des pensions en faveur des femmes; et
- le maintien du coût des pensions à un niveau abordable pour le contribuable et pour le secteur privé, dès maintenant et dans les années futures.

Les propositions de réforme formulées par l'Ontario traduisent notre conviction que la véritable assise d'un système fiable de revenu de retraite est une économie saine, où le taux d'emploi est élevé.

L'évolution des régimes de retraite de l'employeur

Au Canada, l'origine du système des régimes de retraite à participation volontaire établis par les employeurs remonte à l'établissement du régime de pensions des fonctionnaires du gouvernement fédéral, en 1870, et à l'apparition du premier régime de retraite dans le secteur privé, en 1874. C'est surtout depuis 1960, cependant, que s'est amorcé un processus de développement vraiment rapide et soutenu. Grâce à l'adoption de mesures d'encouragement originant des pouvoirs publics et prenant la forme de dégrèvements d'impôt et de lois sur les pensions, il est graduellement devenu possible de combiner les régimes de retraite de l'employeur, les dispositions facultatives établies privément par les particuliers en vue de leur retraite et les régimes obligatoires de l'État pour donner aux Canadiens un appareil équilibré de revenu de retraite, fondé à la fois sur des régimes obligatoires et des modalités facultatives[3].

Le tableau 1 résume la progression des régimes de retraite de l'employeur, à participation volontaire, au cours des vingt dernières années. Le nombre total de ces régimes a augmenté de près de 66⅔ % au cours de cette période, passant d'environ 8 900 à 14 586, et le nombre de leurs adhérents a plus que doublé, passant de 1,9 million à 4,5 millions de personnes. Ce sont les régimes de retraite à prestations déterminées (selon les gains en fin de carrière, les années les mieux rémunérées, les gains reconstitution de carrière, ou des prestations forfaitaires) qui ont connu la progression la plus marquée pendant ces deux décennies. En 1960, on comptait 3 196 régimes de cet ordre, couvrant 84 pour cent des

[3]Laurence E. Coward, «Some History on Pensions in Canada», *Pensions in Canada*, CCH Limited, Toronto, 1964 et K.G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1982.

1,9 million de travailleurs qui participaient alors à un régime de retraite formellement établi. En 1980, le nombre des régimes de retraite à prestations déterminées totalisait 8 046 et ces régimes regroupaient 4,2 millions de cotisants, soit 94 pour cent de toutes les personnes membres d'un régime de retraite.

Le rétrécissement du cercle familial, l'augmentation du revenu réel, les dégrèvements d'impôt accordés à l'égard des cotisations versées à un régime de retraite ainsi que l'établissement d'un âge officiel pour le départ en retraite, fixé à 70 ans lorsque fut adopté le programme de pension de sécurité de la vieillesse en 1952, sont autant de facteurs qui ont contribué à nourrir l'intérêt croissant manifesté à l'égard des régimes de retraite. Les employeurs procédèrent également à la mise sur pied de régimes de retraite dans le cadre de leurs programmes d'avantages sociaux, afin de faciliter le recrutement d'employés qualifiés et de récompenser les fidèles services des employés ayant fait carrière dans leur entreprise. La nécessité de se préparer un revenu de retraite s'imposa encore plus clairement dans l'esprit du public lors de l'adoption, en 1966, des deux régimes obligatoires que sont le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ); s'ajoutant à cela, l'âge officiel du départ en retraite fut graduellement porté de 70 à 65 ans. Les prestations du RPC/RRQ ont été conçues de manière à établir une rente de base, liée aux gains d'emploi, à l'intention des Canadiens qui comptent de nombreuses années de participation à la population active, tout en permettant aux particuliers et aux familles de préparer indépendamment leur départ en retraite en adhérant à des régimes de retraite à participation volontaire offerts par les employeurs et en accumulant des épargnes personnelles.

Les régimes de retraite à participation volontaire offerts par les employeurs constituent pour les deux parties en cause, employés et employeurs, un mécanisme souple, capable de s'adapter à l'évolution des besoins et des priorités en ce qui concerne le revenu de retraite. On trouve en effet sur le marché toute une gamme de ces régimes, comportant diverses modalités quant aux prestations, aux critères d'admissibilité et aux clauses de retraite anticipée. L'employeur qui parraine un régime de retraite peut décider, à son choix, d'amender le barème des prestations, de s'abstenir d'appliquer certaines des modalités prévues ou même de mettre fin au régime s'il appert qu'il n'est plus avantageux; ce sont là autant d'éléments qui illustrent la souplesse et la capacité d'adaptation des régimes de retraite à participation volontaire.

Le tableau 2 permet de constater la progression soutenue du nombre des adhérents à un régime de retraite, exprimé en pourcentage du nombre de travailleurs rémunérés de la population active. En 1960, le pourcentage des travailleurs rémunérés de la population active qui appartenaient à un régime de retraite était de 37 pour cent. En 1976, on en comptait 39 pour cent et en 1980: 48 pour cent. Parmi les événements qui ont contribué à cette croissance, mentionnons l'adoption des régimes de retraite à prestations forfaitaires négociés par les syndicats en faveur des travailleurs horaires. Comme on peut le constater au tableau 1, il existait 411 régimes de cet ordre en 1960, couvrant 177 059 personnes, soit 10 pour cent de tous les travailleurs membres d'un régime de retraite. En 1980, le nombre d'employés appartenant à un régime de retraite à prestations forfaitaires avait plus que quintuplé et s'établissait à 972 739 personnes, soit 22 pour cent de tous les travailleurs membres d'un régime de retraite.

Cet accroissement récent de la portée des régimes de retraite de l'employeur s'est produit, pour la majeure partie, après l'introduction aux paliers provincial et fédéral des mesures législatives visant les régimes de retraite; le point de départ se situant en 1965, lors de l'adoption de la *Loi de l'Ontario sur les régimes de retraite*. Les lois adoptées à cet égard fixaient des normes minimums régissant la dévolution, la capitalisation des régimes et les politiques de placement. Après l'adoption de ces normes, le nombre des adhérents aux régimes visés a presque doublé, passant de 2,3 à 4,5 millions de personnes; on peut donc considérer que malgré les coûts additionnels ainsi engendrés, les employeurs et les employés ont jugé que les régimes de retraite possédaient dès lors encore plus de valeur pour eux.

Tableau 2 Nombre d'adhérents à des régimes de retraite de l'employeur, parmi les travailleurs rémunérés de la population active, pour certaines années choisies entre 1960 et 1980.

Année	Nbre d'adhérents à des régimes de retraite	Nbre de travailleurs rémunérés de la population active	Pourcentage des travailleurs rémunérés de la population active
	(en milliers)	(en milliers)	(%)
1960	1 862	5 041	36,9
1965	2 295	5 996	38,3
1970	2 822	7 038	40,1
1974	3 424	8 413	40,7
1976	3 902	10 058	38,8
1978	4 193	9 508	44,1
1980	4 475	9 382	47,7

Source: Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada 1980*, Catalogue 74-401.

Les régimes de retraite de l'employeur: un mécanisme bien rodé

Pour l'année 1980, on constate au tableau 2 que le pourcentage des travailleurs rémunérés de la population active ayant adhéré à un régime de retraite à participation volontaire offert par l'employeur s'établissait à 47,7 %, soit moins de la moitié. On a souvent mentionné ce taux pour démonter le caractère inadéquat des dispositions volontaires en vue de la retraite existant au pays et pour prôner la création de régimes de retraite obligatoires parrainés par les employeurs ou encore un élargissement général de la portée des régimes obligatoires que sont le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec. De telles recommandations supposent qu'il serait dans le meilleur intérêt de toutes les parties en cause de s'orienter vers une plus grande prolifération de modalités obligatoires visant à préparer le départ en retraite.

En choisissant de limiter ainsi l'analyse à cette seule mesure statistique, on fausse l'interprétation des données. Un examen plus détaillé des données sur le nombre de personnes couvertes par une garantie révèle que l'adhésion à des régimes de retraite à participation volontaire a connu une évolution dynamique qui est demeurée en étroite corrélation avec les priorités des Canadiens en matière d'épargne et de consommation et aussi avec la capacité des employeurs de fournir des régimes de retraite à leurs employés. Ce système de régimes de retraite à participation volontaire fournit généralement une garantie aux employés qui désirent participer à des régimes supplémentaires de rentes, à leur lieu d'emploi, et qui ont avantage à le faire, alors que les autres en sont exemptés. On a ainsi obtenu un système bien rodé, capable de s'adapter aux besoins individuels des participants.

Ce sont surtout des facteurs comme le revenu de l'employé, son âge et ses objectifs de carrière qui permettent d'expliquer pourquoi nombre de travailleurs ne participent pas à un régime de retraite ou décident de ne pas adhérer au régime offert par leur employeur, le cas échéant. Ceux qui touchent un revenu peu élevé ont déjà suffisamment de difficulté à épargner et il est possible que la participation à un régime de retraite ne fasse que leur compliquer la tâche encore plus en rendant une partie de leur revenu inaccessible, alors qu'ils en ont besoin dès maintenant. Dans la plupart des cas, les jeunes travailleurs passent fréquemment d'un emploi à l'autre et, leur expérience étant limitée, ils ne touchent que des salaires peu élevés. Leur besoin actuel de revenu disponible est plus pressant que le désir de préparer le revenu de retraite dont ils auront besoin dans 40 ou 45 ans. Bien que les objectifs de carrière des travailleurs à temps partiel soient fort variés et que nombre d'entre eux souhaitent participer à un régime de retraite, il y en a d'autres qui sont peu intéressés à accumuler des crédits de retraite, surtout s'il leur faut pour cela accepter une réduction du salaire net qui leur revient présentement.

Un autre facteur d'importance cruciale en ce qui concerne la décision d'adhérer à un régime à participation volontaire offert par l'employeur est la taille de la compagnie. La plupart des petits employeurs exploitent leur entreprise dans des industries très concurrentielles; leur marge bénéficiaire est plutôt mince, leurs mouvements de trésorerie sont imprévisibles et leur main-d'oeuvre est très mobile. Plusieurs sont dans l'impossibilité d'assumer les coûts et le fardeau administratif d'un régime de retraite. Les employés qui travaillent pour de petites compagnies peuvent partager les préoccupations de leur employeur à cet égard et ils préféreront alors verser directement leurs cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite qu'ils établiront eux-mêmes, au lieu d'être dépendants du régime de retraite d'une entreprise dont l'avenir n'est peut-être pas de toute sécurité.

Ce sont ces mêmes facteurs économiques qui expliquent les orientations observées au sein du groupe de cotisants à un régime de l'employeur. Plus les gains de l'employé sont élevés, plus il lui est facile d'accepter d'en réserver une partie à des fins d'épargne en vue de la retraite. À mesure qu'il avance en âge, les priorités de l'individu se transforment: il lui fallait précédemment établir son foyer, fonder une famille et ce n'est que progressivement qu'il en vient à se préoccuper de préparer sa retraite. Ce sont souvent les personnes qui agissent comme soutien de la famille qui, en plus de satisfaire les besoins présents, assument la responsabilité d'accumuler des épargnes en vue de la retraite dans le cadre de modalités formellement établies. Les autres personnes qui contribuent au revenu du ménage, surtout celles qui travaillent à temps partiel, cherchent dans bien des cas une rémunération qui leur permettra d'atteindre un but particulier, par exemple le remboursement anticipé d'un emprunt hypothécaire, et elles préfèrent toucher des fonds en espèces plutôt que d'accumuler des crédits de retraite. Enfin, plus l'avenir d'une entreprise sera fondé sur des bases solides, plus il sera facile pour l'employeur de supporter les coûts nécessaires pour parrainer un régime de retraite et garantir les rentes; les employés accepteront alors plus facilement d'adhérer au régime qui leur est offert.

Le tableau 3 permet de constater comment l'appareil des régimes de retraite à participation volontaire a fourni une réponse aux diverses priorités des Canadiens en matière de consommation et d'épargne. Les garanties en vigueur dans le secteur privé et dans le secteur public sont présentées en distinguant deux catégories, selon le sexe, et en procédant à des recoupements, selon l'âge et l'échelle des gains d'emploi.

Les pourcentages donnés indiquent quels cotisants au RPC sont simultanément membres d'un régime de retraite à participation volontaire parrainé par leur employeur. La classification des gains est exprimée en multiples de 7 500$, ce qui, en 1979, correspondait à la moitié environ du salaire moyen dans l'industrie (SMI). Les régimes du secteur public sont ceux qui couvrent les fonctionnaires, les enseignants ainsi que les employés des collèges et des universités.

Ces chiffres confirment que les régimes à participation volontaire fournissent une garantie de plus en plus généralisée à mesure que l'on considère les personnes appartenant à des catégories d'âge plus avancé et de gains plus élevés. Dans le secteur privé, plus de 60 pour cent des hommes faisant partie du groupe des 25 à 44 ans et ayant un revenu supérieur au salaire moyen dans l'industrie sont couverts par un régime de retraite, comparativement à 79 pour cent dans le cas des employés faisant partie du groupe des 45 à 64 ans. Dans le secteur public, la participation des hommes et des femmes qui appartiennent à ces mêmes catégories d'âge et de revenu dépasse les 90 pour cent. Dans le cas des employés plus jeunes et des employés dont le revenu est inférieur au salaire moyen dans l'industrie, on constate que le taux de participation est plus bas. Dans le secteur privé, les hommes et les femmes appartenant à la catégorie des 18 à 24 ans et dont les gains sont inférieurs à la moitié du salaire moyen dans l'industrie ont un taux de participation à un régime de retraite qui s'établit à neuf et six pour cent respectivement. Dans le secteur public, les jeunes employés qui touchent une rémunération semblable sont couverts en plus grand nombre que leurs homologues du secteur privé. Cette différence s'explique, en partie, par le caractère obli-

Tableau 3 Participation à des modalités volontaires de retraite, dans le secteur privé et le secteur public, en 1979.
(en pourcentage des cotisants au RPC)

RÉGIMES DU SECTEUR PRIVÉ

Gains d'emploi	Âge du cotisant					
	Hommes			Femmes		
	18-24	25-44	45-64	18-24	25-44	45-64
Moins de 7 500 $[1]	8,9	11,9	17,0	5,8	8,7	7,9
7 500-14 999 $	18,5	39,4	57,2	32,0	46,1	53,1
15 000-22 499 $	34,7	63,2	79,2	48,5	81,4	77,8
22 500-29 999 $	29,0	73,2	89,7	[2]	69,8	62,5
30 000 $ et plus	70,5	78,0	97,4	[2]	29,8	46,3

RÉGIMES DU SECTEUR PUBLIC

Gains d'emploi	Âge du cotisant					
	Hommes			Femmes		
	18-24	25-44	45-64	18-24	25-44	45-64
Moins de 7 500 $[1]	6,3	32,7	25,9	20,9	37,8	23,9
7 500-14 999 $	60,8	78,6	87,2	85,6	87,9	81,9
15 000-22 499 $	96,1	95,0	92,8	92,3	95,6	96,6
22 500-29 999 $	99,9	98,5	95,8	38,0	98,6	99,5
30 000 $ et plus	[2]	96,8	99,4	[2]	97,0	97,7

Source: Conseil économique de l'Ontario, *Pensions Today and Tomorrow*, Toronto, 1983.
[1]7 500 $ était environ la moitié du salaire moyen dans l'industrie, en 1979.
[2]Données insuffisantes pour calculer le pourcentage.

gatoire de plusieurs des régimes de retraite offerts dans le secteur public et par l'application des clauses stipulant que l'employé doit y participer dès le début de sa carrière.

Le tableau 3 permet aussi de constater que pour chaque groupe d'âge et de revenu, le nombre de personnes qui cotisent à un régime de retraite est supérieur dans le secteur public, comparativement au secteur privé. La cause principale à cet égard est le nombre considérable de petits employeurs du secteur privé qui, en général, n'ont pas les capacités financières requises pour établir un régime de retraite en faveur de leurs employés. En 1978, 2,7 millions de travailleurs étaient à l'emploi de 490 000 petites entreprises comptant, en moyenne, un personnel d'au plus 5 employés[4]. Comme on a compilé, par ailleurs, des données établissant qu'environ un pour cent seulement de tous les employés du secteur privé membres d'un régime de retraite participaient à des régimes regroupant neuf membres ou moins, le nombre considérable de petits employeurs s'avère l'une des raisons majeures qui expliquent pourquoi on trouve, dans l'ensemble du secteur privé, un taux de participation plus bas[5].

Parce qu'il arrive souvent que les petits employeurs n'offrent pas de régime de retraite à leurs employés, il ne faudrait pas automatiquement conclure que les personnes en cause ne prennent pas de dispositions supplémentaires en vue de la retraite. Les employeurs et les employés peuvent verser des cotisations à des REER, établis pour des particuliers ou pour des groupes, ou encore, ils peuvent accumuler des actifs sous forme d'immobilisations ou de biens financiers. Les données compilées par la Fédération canadienne des hommes d'affaires indépendants laissent entendre que de telles modalités sont largement employées. Lorsque l'on procède à une intégration des fonds des REER et des biens immobiliers ou fi-

[4]Charles Lapointe, *La petite entreprise au Canada: profil statistique*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, 1981.
[5]Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada 1978*, Catalogue 74-401.

nanciers accumulés, à l'intérieur de notre définition de la garantie en vue de la retraite, on constate que 90 pour cent des propriétaires/gérants et 83 pour cent des employés des petites entreprises indiquent qu'ils prennent des dispositions en vue de la retraite[6].

Les pourcentages moins élevés de travailleurs couverts par un régime de retraite dans le secteur privé s'expliquent également par l'existence d'une clause de ces régimes qui stipule, dans bien des cas, que les travailleurs doivent demeurer à l'emploi de la compagnie pendant une période définie avant de pouvoir adhérer au régime de leur employeur. Même lorsqu'ils deviennent admissibles au régime, certains employés choisissent de ne pas y participer. Par ailleurs, la plupart des régimes du secteur privé n'ont pas été conçus pour fournir une garantie aux travailleurs à temps partiel[7]. Or, plus de 90 pour cent des 1,5 million de travailleurs à temps partiel que l'on trouve au Canada oeuvrent dans le secteur privé[8].

Les femmes qui bénéficient d'une garantie aux termes d'un régime de retraite du secteur public sont plus nombreuses à mesure que leur niveau de revenu augmente; le pourcentage de participation est généralement comparable à celui compilé pour les hommes de même âge et de même niveau de revenu. Cependant, il n'en est pas de même dans le secteur privé. Les données révèlent que le nombre de femmes bénéficiant d'une garantie en vue de la retraite atteint un sommet pour le groupe d'âge moyen et la catégorie de revenu moyen. Ce n'est probablement pas là une indication fiable de ce qui se produira à l'avenir, car le rôle des femmes au sein de la population active traverse une période de transition. À mesure que les dispositions en vue de la retraite, dans le secteur privé, s'adapteront aux nouveaux objectifs de carrière des femmes, leur taux de participation devrait augmenter progressivement, en même temps que l'âge et le revenu.

Les données figurant au tableau 3 au sujet de la participation à une régime de retraite et de la répartition des adhérents selon les catégories sous étude, illustrent comment l'appareil actuel des régimes à participation volontaire peut répondre à l'évolution des circonstances et aux besoins variés des Canadiens, jouant ainsi un rôle complémentaire par rapport à leurs priorités aux plans économique et social. Un élargissement des modalités obligatoires, que ce soit par l'intermédiaire des régimes universels que sont le RPC et le RRQ ou en rendant obligatoire la participation à un régime de retraite de l'employeur, viendrait compromettre la souplesse de l'appareil présentement en vigueur. À moins que l'on procède à une refonte complète des régimes obligatoires afin de les rendre assez souples pour s'accommoder des priorités individuelles en matière d'épargne, plusieurs travailleurs se verraient obligés de consacrer à la préparation de leur retraite une part de leur gains beaucoup plus considérable qu'ils ne le souhaiteraient. L'appareil de modalités de retraite à participation volontaire présentement en vigueur au pays est sans doute imparfait mais il a le mérite de bien fonctionner et il importe d'en tenir compte. Au lieu d'élargir la portée du RPC et du RRQ ou de rendre obligatoire la participation à un régime de retraite de l'employeur, la réforme des pensions devrait améliorer ce système déjà utile de régimes à participation volontaire, en corrigeant les carences identifiées jusqu'ici.

Un élargissement des modalités obligatoires alourdirait le fardeau des ménages dont le revenu est peu élevé

Rendre obligatoire pour tous la participation à un régime de retraite aurait surtout des effets négatifs pour les particuliers et les ménages qui ne touchent que des gains peu élevés

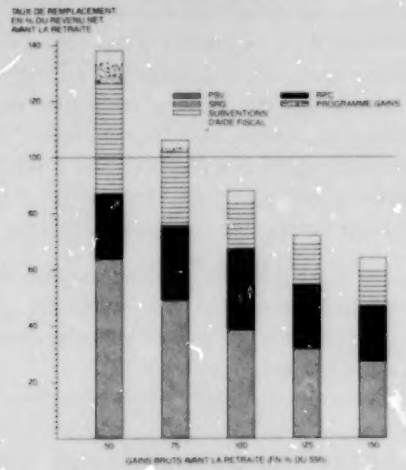
---

[6]C. Haehling von Lanzenauer, *Retirement Income Provisions in Canada's Independant Business Sector*, Fédération canadienne des hommes d'affaires indépendants, Toronto, 1982.

[7]Pour les 329 régimes de retraite de l'employeur visés par un sondage de l'Institut des cadres financiers du Canada, 11, 6 pour cent des 1,1 million d'employés en cause n'étaient pas admissibles au régime parce qu'ils étaient des travailleurs temporaires ou à temps partiel. *Report on the Survey of Pension Plans in Canada*, 6e édition, Institut des cadres financiers du Canada, 1983.

[8]*Le travail à temps partiel au Canada: Rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1983.

Graphique 1 Taux de remplacement du revenu pour un ménage où un seul des conjoints travaille à l'extérieur, grâce aux programmes gouvernementaux en vigueur en 1984.



Source: Estimations du ministère du Trésor de l'Ontario

pendant toute leur vie. Par ailleurs, rendre obligatoire la participation à un régime de retraite de l'employeur, ou élargir notablement la portée du RPC/RRQ, sont autant de mesures qui entraîneraient une augmentation des cotisations versées en vue de la retraite, réduisant du même coup le revenu disponible déjà peu élevé des familles dont nous venons de parler. Ce serait ainsi imposer des restrictions additionnelles aux ménages dont le revenu est peu élevé, en leur retirant une certaine part de la latitude dont ils ont besoin pour établir comment répartir les dépenses et l'épargne à même leurs faibles revenus.

Les régimes de retraite offerts par l'État garantissent présentement à la plupart des Canadiens dont les gains sont peu élevés un niveau adéquat de revenu lors de la retraite. Le graphique 1 illustre les taux de remplacement du revenu net obtenu en 1984 grâce aux régimes gouvernementaux, dans le cas des couples où un seul des conjoints exerce un emploi rémunéré, à un salaire s'échelonnant entre 50 et 150 pour cent du salaire moyen dans l'industrie. Les exemples présentés supposent que le couple n'a accès à aucune autre source de revenu de retraite pour compléter les régimes gouvernementaux[9].

Lorsque les gains d'emploi sont peu élevés, les régimes gouvernementaux fournissent des taux de remplacement du revenu qui dépassent parfois 100 pour cent du revenu disponible avant la retraite. Par exemple, lorsque le salaire correspondait aux trois quarts du SMI, l'effet combiné du régime universel qu'est la PSV, du régime obligatoire qu'est le RPC et du régime lié au revenu qu'est le SRG permet de remplacer 101 pour cent du revenu disponible que touchait, avant la retraite, un couple où un seul des conjoints occupait un emploi rémunéré. Si l'on tient compte des prestations du programme ontarien de revenu annuel garanti (programme GAINS), de la subvention pour l'allègement des impôts fonciers et de la subvention à l'égard de la taxe sur les ventes, en vigueur en Ontario, le taux de remplacement du revenu passe à 107 pour cent. En ajoutant à cela la valeur en dollars des autres mesures d'assistance dont bénéficient les personnes âgées dans le cadre de programmes gouvernementaux, comme l'exonération du paiement des primes du régime d'assurance-maladie de l'Ontario (OHIP) et les médicaments gratuits, on obtiendrait un taux réel de remplacement du revenu plus élevé encore.

[9]Voir *Income Replacement Rates Provided by Government Pension Programs*, ministère du Trésor et de l'Économie, Toronto, pour publication future.

Si l'on augmente le montant des cotisations obligatoires afin de pouvoir élargir la portée générale des modalités obligatoires en vue de la retraite, on réduit du même coup le revenu disponible des ménages dont le revenu est déjà peu élevé; par ailleurs, cette augmentation des cotisations a pour but de payer le coût d'un revenu de retraite qui leur est présentement garanti aux termes du GIS, qui est un régime financé à même les revenus généraux de l'État, et aux termes des régimes complémentaires au GIS adoptés par les provinces, comme le programme GAINS en vigueur en Ontario. Imposer ainsi le paiement de cotisations obligatoires pendant les années de travail et provoquer un tel déplacement de la source des prestations de retraite déjà garanties par des régimes liés au revenu sont deux mesures qui auraient un effet régressif sur la distribution des revenus, faisant ainsi peser un fardeau plus lourd sur les ménages dont le revenu est peu élevé. La réforme des pensions ne devrait pas créer une telle situation désavantageuse pour les Canadiens dont le revenu est peu élevé.

Les mesures de réforme devraient augmenter le revenu de retraite de ceux qui dépendent des programmes gouvernementaux et préserver l'équilibre actuel entre les régimes obligatoires et les modalités facultatives de préparation de la retraite. On pourrait ainsi faire en sorte que les Canadiens dont le revenu est peu élevé reçoivent des prestations d'un montant maximum suite à la réforme des pensions et que tous les Canadiens conservent la latitude voulue pour planifier leur programme d'épargne en vue de la retraite.

Dispositions facultatives d'épargne en vue de la retraite

Le tableau 4 permet de constater la progression et l'importance des régimes de retraite de l'employeur, en qualité de source de capital à des fins de placement. Pour l'ensemble des trois années 1960, 1961 et 1962, l'épargne en vue de la retraite correspondait à 2,6 pour cent du Produit national brut (PNB) au Canada. En 1981-82, ce chiffre était passé à 5,1 pour cent. L'épargne effectuée en vue de la retraite dans le cadre de régimes de retraite de l'employeur administrés aux termes de conventions de fiducie ou de contrats intervenus avec des compagnies d'assurance a augmenté à un taux composé de croissance annuelle de 11,4 pour cent, pendant les 22 années écoulées de 1960-62 à 1981-82. Ce taux de croissance est supérieur à la progression du PNB et à celle de l'épargne brute qui, pendant la même période, s'établissaient respectivement à 10 pour cent et 8,1 pour cent par année. De plus, alors que le ratio des épargnes brutes par rapport au PNB est demeuré à peu près constant, soit environ 22 pour cent, la part de l'épargne brute consacrée à l'épargne en vue de la retraite est passée de 11,8 pour cent en 1960-62 à 23,1 pour cent en 1981-82.

Dans le secteur privé, il existe une autre source d'épargnes accumulées volontairement en vue de la retraite. Il s'agit des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), établis par les particuliers. Les fonds placés dans ces régimes ne font pas partie du montant des épargnes en vue de la retraite figurant au tableau 4; ils n'en demeurent pas moins une composante très importante de l'ensemble des fonds consacrés par les Canadiens à l'épargne destinée à préparer la retraite. Le montant des primes versées à des REER s'est considérablement accru et a pris une importance grandissante au cours des ans. On constate que ces régimes sont de plus en plus utilisés par les personnes qui n'appartiennent pas à un régime de l'employeur et qui, autrement, ne participeraient pas à l'appareil de revenu de retraite dans le secteur privé. Par ailleurs, les membres des régimes de retraite de l'employeur ont largement tendance à se servir des REER pour compléter le régime dont ils bénéficient officiellement à leur lieu d'emploi.

Le tableau 5 indique le montant des primes versées chaque année à des REER, au Canada, de 1972 à 1981. La popularité de ces modalités d'épargne-retraite est devenue particulièrement évidente depuis 1976, année ou le gouvernement fédéral a augmenté les plafonds maximums de cotisations annuelles donnant droit à une déduction lors du calcul du revenu imposable pour les porter aux niveaux présentement en vigueur. Au cours de la période 1972 à 1981, les primes versées à des REER se sont accrues à un taux composé de

Tableau 4 Épargnes et PNB au Canada, selon la moyenne par période de 3 ans.

	1960-62	1963-65	1966-68	1969-71	1972-74	1975-77	1978-80	1981-82[1]
PNB (en millions de $)	40 311	50 541	66 941	86 650	125 441	188 414	261 311	329 102
Épargne en vue de la retraite (en millions de $)	1 043	1 383	2 500	3 491	5 386	8 641	13 076	16 915
Épargne en vue de la retraite, exprimée en % du PNB	2,6	2,7	3,7	4,0	4,3	4,6	5,0	5,1
Épargne brute (en millions de $)	8 836	11 920	16 232	18 871	30 256	45 239	61 390	73 226
Épargne en vue de la retraite[2], exprimée en % de l'épargne brute	11,8	11,6	15,4	18,5	17,8	19,1	21,3	23,1
Épargne brute, exprimée en % du PNB	21,9	23,6	24,2	21,8	24,1	24,0	23,5	22,3

Source: Conseil économique du Canada, *Perspectives 2030. L'avenir des régimes de retraite*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1979 et mises à jour préparées par Statistique Canada, Division de la main-d'oeuvre, Service des pensions.

[1]Moyenne de deux ans.

[2]L'épargne en vue de la retraite comprend les changements nets intervenus dans les mouvements de trésorerie des caisses de retraite parrainées par les employeurs et administrées par l'intermédiaire de conventions de fiducie ou de contrats conclus avec des compagnies d'assurance. Ne comprend pas les fonds placés dans les REER.

croissance annuelle de 19,7 pour cent, dépassant ainsi le taux de croissance des autres modalités d'épargne en vue de la retraite et le taux de progression de l'activité économique en général.

Afin d'illustrer comment se fait la répartition concurrentielle des fonds provenant des dispositions facultatives d'épargne en vue de la retraite sur les marchés financiers canadiens, on présente au graphique 2 l'évolution des régimes de retraite dont l'administration est confiée à des fiduciaires. De 1973 à 1982, l'actif détenu par des caisses de retraite administrées par des fiduciaires est passé de 15 milliards de $ à 71 milliards de $. Ce portefeuille d'une valeur de 71 milliards de $ se composait d'obligations des gouvernements et des entreprises, pour une valeur de 33 milliards de $, de certificats d'actions pour une valeur de 16 milliards de $, de prêts hypothécaires, pour une valeur de 7 milliards de $, de placements regroupés dans des caisses communes (fonds mutuels ou comptes distincts), pour une valeur de 4 milliards de $ et enfin d'autres placements divers dans des biens immobiliers, des contrats de location-bail, des titres de dette à court terme, etc., pour une valeur de 11 milliards de $. Environ 70 pour cent des travailleurs couverts par des régimes de retraite collectifs étaient membres de régimes de retraite administrés par des fiduciaires.

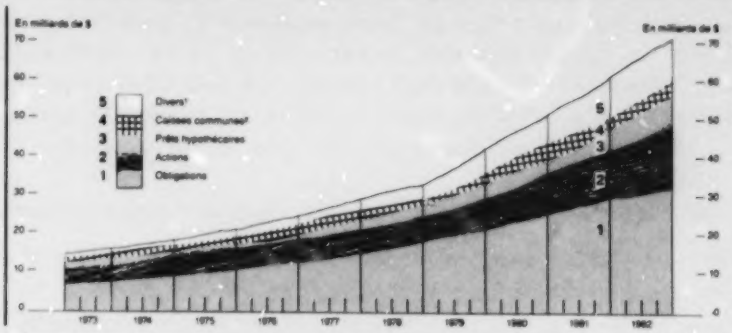
Tableau 5 Cotisations à un REER[1], de 1972 à 1981.

Année	en millions de $	Année	en millions de $
1972	645	1977	2,369
1973	922	1978	2,675
1974	1,244	1979	3,091
1975	1,524	1980	3,676
1976	2,116	1981	3,879

Source: Revenu Canada, *Statistiques fiscales*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, divers numéros.

[1]Ces chiffres correspondent aux cotisations à des REER déclarées par les contribuables et non pas au montant brut des épargnes placées dans des REER. Les gains accumulés dans les REER sont aussi exclus.

Graphique 2 Actifs détenus par les caisses de retraite administrées par des fiduciaires (estimations trimestrielles, 1973-1982).



Source: Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada 1980*, Catalogue 74-401.
[1]Comprend les biens immobiliers et les contrats de location-bail.
[2]Comprend les fonds mutuels et les comptes distincts.

En 1982, les actifs détenus par des caisses de retraite administrées par des fiduciaires correspondaient à environ 20 pour cent du PNB au Canada. Même en l'absence d'une réforme des pensions, les épargnes accumulées dans le cadre des régimes de retraite administrés par des fiduciaires continueront de s'accroître et l'on prévoit que l'actif total détenu par ces régimes correspondra à 30 ou 40 pour cent du PNB d'ici 2001[10]. Ceci permet de constater que les dispositions facultatives en vue de la retraite, en plus d'aider les Canadiens à préparer leur départ en retraite, jouent un rôle grandissant et d'importance cruciale comme source de capital pour les placements à long terme.

[10]Conseil économique du Canada, *Perspectives 2030. L'avenir des régimes de retraite*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1979, graphique 6-2.

II. Enrichissement de la PSV, du SRG et du programme GAINS

La pension de sécurité de la vieillesse (PSV), un régime universel, et le supplément de revenu garanti (SRG), un régime lié au revenu, tous deux financés par le gouvernement fédéral, constituent le premier des trois volets que comporte l'appareil de revenu de retraite au Canada. En Ontario, les prestations versées par la PSV et le SRG sont complétées par le programme de revenu annuel garanti (programme GAINS).

Augmentation des prestations du SRG et du programme GAINS

Rehausser le niveau de revenu garanti versé aux personnes âgées vivant seules, en vertu des modalités de la PSV, du SRG et du programme GAINS, constitue une mesure de réforme des pensions qui occupe un rang prioritaire. Deux rapports publiés en Ontario au cours des dernières années (*Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario* et *Report of the Select Committee on Pensions*) recommandaient un enrichissement, dans le cadre des programmes gouvernementaux liés aux gains, du palier de revenu garanti dont bénéficient les personnes âgées vivant seules, pour le porter à 60 pour cent du revenu garanti alloué aux couples âgés; cette mesure a pour but de tenir compte des frais fixes inhérents au maintien d'un ménage.

L'Ontario augmentera les prestations allouées aux personnes âgées vivant seules dans le cadre du programme GAINS, en même temps qu'entreront en vigueur les enrichissements annoncés pour les prestations mensuelles du SRG dans le cas des personnes âgées vivant seules. Au total, le revenu garanti aux personnes âgées vivant seules, grâce à l'effet combiné de la PSV, du SRG et du programme GAINS correspondra à au moins 60 pour cent du revenu garanti dont bénéficient les couples âgés. Le 1er juillet 1984, lorsque l'on procédera à l'annonce de la première tranche d'augmentation de 25 $ du SRG, le montant maximum des prestations mensuelles versées aux personnes âgées vivant seules dans le cadre du programme GAINS sera porté à 66 $ au lieu de 44,88 $. Lorsque la deuxième tranche d'augmentation du SRG entrera en vigueur, le 1er décembre 1984, les prestations du programme GAINS seront haussées à 83 $. Ces augmentations s'appliqueront également aux couples âgés où l'un des conjoints est âgé de moins de 65 ans.

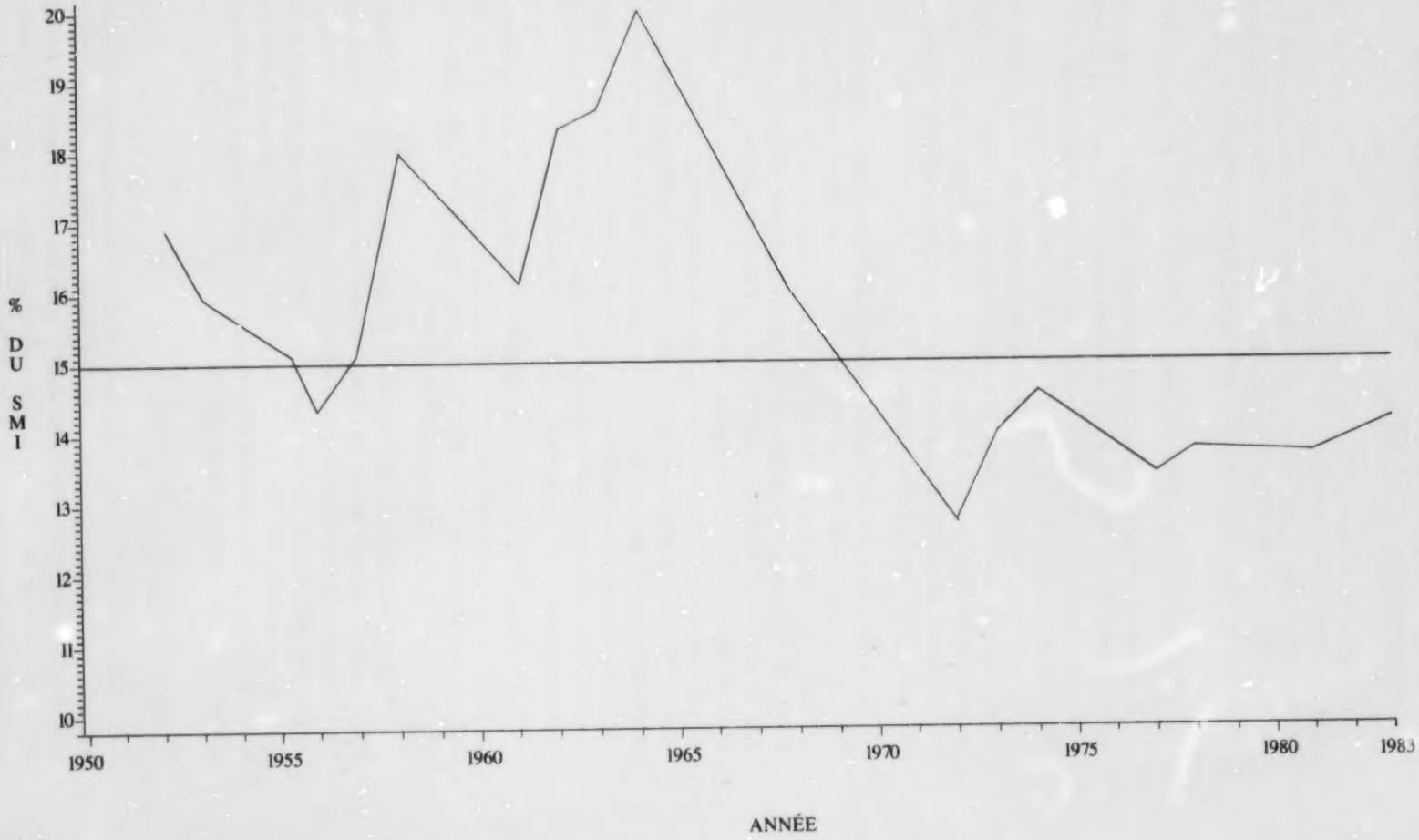
D'ici la fin de 1984, les personnes âgées vivant seules en Ontario pourront compter sur un revenu de base garanti de plus de 8 000 $ par année; pour les couples âgés, le revenu annuel garanti sera de plus de 13 500 $. Le montant exact des prestations dépendra des effets de l'indexation trimestrielle de la PSV et du SRG.

Les prestations enrichies du programme GAINS bénéficieront aux 124 000 personnes âgées vivant seules en Ontario, qui appartiennent aux catégories de revenu les moins élevées; la plupart de ces personnes sont des femmes. Par ailleurs, plus de 10 000 couples âgés où l'un des conjoints est âgé de moins de 65 ans recevront des prestations plus élevées grâce au programme GAINS. Ces enrichissements apportés aux prestations rehausseront les coûts du programme GAINS les portant de 79 millions de $ à 106 millions de $ pour 1984-85, soit une augmentation de 34 pour cent.

Consolidation de la PSV

La pension de sécurité de la vieillesse comporte trois caractéristiques majeures. Il s'agit d'abord d'un élément essentiel du système de revenu garanti mis en place au Canada en faveur des personnes âgées. Deuxièmement, c'est là un régime universel, financé par l'ensemble des revenus de l'État, et qui fait maintenant partie intégrante des plans qu'établissent les Canadiens en vue de leur retraite. Troisièmement, la PSV est un mécanisme qui permet à notre pays de témoigner sa gratitude aux personnes âgées qui ont apporté leur

La pension de sécurité de la vieillesse, exprimée en pourcentage du salaire moyen dans l'industrie, de 1952 à 1983. Graphique 3



contribution à la société canadienne, toute leur vie durant. Cette dernière caractéristique s'est trouvée encore renforcée suite aux amendements récemment apportés à la loi pour établir le calcul des prestations de sécurité de la vieillesse en fonction du nombre d'années de résidence au Canada. Les récipiendaires de la PSV touchent maintenant un quarantième du montant maximum des prestations pour chaque année de résidence au pays après leur 18e anniversaire de naissance.

On devrait s'attacher à préserver et à consolider la PSV. Pour y arriver, il faudrait, entre autres, que le gouvernement fédéral s'engage à continuer d'effectuer l'indexation trimestrielle de la PSV et d'assurer le financement du programme à même les revenus généraux de l'État.

Le graphique 3 permet de constater que les prestations annuelles de sécurité de la vieillesse, exprimées en pourcentage du salaire moyen dans l'industrie (SMI), ont connu des fluctuations, atteignant entre autres un sommet de 19,9 pour cent du SMI en 1964, avant l'avènement du RPC/RRQ, pour s'affaisser à 12,7 pour cent du SMI en 1972. Depuis 1970, les prestations annuelles de sécurité de la vieillesse se sont constamment maintenues à un niveau inférieur à 15 pour cent du SMI, même après leur pleine indexation à l'IPC à partir de 1973. En 1983, la PSV correspondait à 14 pour cent du SMI.

L'Ontario propose que les prestations annuelles de sécurité de la vieillesse soient portées à 15 pour cent du SMI et que le gouvernement fédéral procède tous les cinq ans à une révision de la PSV dans le but de la maintenir à ce niveau. Cette recommandation vient donc ajouter à l'indexation trimestrielle de la PSV une révision quinquennale, commençant en 1985, visant à maintenir les prestations annuelles à 15 pour cent du SMI. Une telle consolidation de la PSV faciliterait les initiatives de planification à long terme que prennent les Canadiens, en vue de leur retraite[11]. Le coût prévu pour 1985 est d'environ 600 millions de $.

[11]Le montant annuel du salaire moyen dans l'industrie (SMI) a été calculé en utilisant les données sur l'ensemble des industries compilées par Statistique Canada. Ces données sont maintenant remplacées par une autre mesure statistique: l'ensemble des activités, qui est environ de huit pour cent inférieure à la mesure établie selon l'ensemble des industries. Les objectifs figurant dans l'énoncé des politiques devraient donc être majorés afin de tenir compte du changement apporté à la définition statistique du SMI. Par exemple, un engagement de maintenir la PSV à 15 pour cent du SMI selon l'ancienne définition deviendrait un engagement de maintenir la PSV à 16 pour cent du SMI tel que défini selon les nouvelles modalités.

III. Mesures visant à améliorer les prestations du Régime de pensions du Canada

L'Ontario ne considère pas qu'il soit nécessaire de procéder à un élargissement général de la portée du RPC. Cependant, il y a lieu d'effectuer une mise à jour des règles fixées pour l'attribution des prestations aux termes de ce régime et d'en améliorer la souplesse. Il y a également lieu de rehausser les prestations du RPC afin de verser de meilleures pensions aux particuliers et aux ménages qui dépendent des programmes de l'État pour toucher un revenu de retraite.

Mise à jour des prestations actuelles

Il y a lieu de procéder à une mise à jour des changements apportés aux prestations du RPC de 1976 à 1978. Les clauses de rattrapage du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec devraient être révisées de façon à ce que le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension aux termes du régime (MGADP) soit égal au salaire moyen dans l'industrie (SMI) d'ici le 1er janvier 1987. Le MGADP est le montant maximum de gains annuels qui sert au calcul des cotisations à payer et des prestations versées aux termes du RPC. Présentement, le MGADP s'établit à 20 800 $, soit environ 2 100 $ de moins que le SMI prévu pour 1984[12].

Nous proposons que des normes plus souples soient adoptées au sujet de l'âge d'admissibilité à une rente de retraite du RPC, afin de donner plus de latitude aux cotisants quant au choix de la date de leur départ en retraite. Présentement, les rentes de retraite ne sont versées que lorsque le cotisant au RPC atteint l'âge de 65 ans. Suite aux changements proposés, le cotisant aurait la possibilité de toucher sa rente de retraite du RPC au moment de son choix, entre l'âge de 60 et 70 ans, sous réserve du rajustement actuariel approprié.

Pour chaque mois séparant la date de la retraite du 65e anniversaire de naissance du cotisant, sa rente serait réduite de 0,5 pour cent, soit six pour cent par année. La réduction maximum serait de 30 pour cent. Parallèlement, pour chaque mois pendant lequel la retraite serait retardée après le 65e anniversaire de naissance du cotisant, ses crédits de rente augmenteraient de 0,5 pour cent. Une clause semblable a récemment été intégrée au Régime des rentes du Québec.

L'Ontario propose que les modalités présentement en vigueur et ayant pour effet de mettre fin à la rente d'un survivant lors de son remariage soient amendées afin que le survivant ne perde plus son droit à des prestations lorsqu'il décide de se remarier.

Une dernière proposition formulée porte sur le partage des crédits de retraite accumulés par les conjoints aux termes du RPC lorsqu'il y a rupture d'un mariage ou d'une union de fait, sauf si les deux conjoints y renoncent. De nouveaux procédés administratifs devraient également être adoptés afin que les deux parties à un divorce soient informées de leur droit de se partager les crédits accumulés dans le cadre du RPC. Présentement, on n'émet aucun avis officiel faisant connaître aux conjoints cette clause de partage des crédits. En général, cette clause pourtant importante demeure mal connue et, par conséquent, peu de couples décident de s'en prévaloir. Ceci a joué, le plus souvent, au désavantage des femmes qui ont, pour la plupart, perdu une part des crédits du RPC accumulés par le couple.

---

[12]Comme on l'expliquait à la note 11, les données sur l'ensemble des industries qui sont utilisées pour calculer le SMI sont présentement remplacées par des données sur l'ensemble des activités. L'engagement de porter le MGADP au même niveau que le SMI calculé selon l'ancienne définition reviendrait à maintenir le MGADP à 108 pour cent environ du SMI calculé selon la nouvelle définition, tel qu'exigé par l'article 17 (6) de la loi constitutive du Régime de pensions du Canada.

Partage des crédits lors de la retraite

L'Ontario propose que les crédits du RPC accumulés pendant le mariage soient automatiquement répartis entre les conjoints à la retraite, aussitôt que le conjoint le plus jeune atteint l'âge de 65 ans. Cette mesure permettrait de reconnaître explicitement que les deux conjoints ont apporté leur contribution pour accumuler des crédits de pension aux termes du RPC, tout en confirmant que le mariage et l'union de fait constituent une forme d'association entre partenaires économiques. Seuls les crédits du RPC accumulés pendant la période où les deux partenaires vivaient ensemble seraient admissibles à ce partage.

Le partage des crédits entre conjoints qui continuent toujours de cohabiter aura les effets les plus notables lorsque l'un des conjoints choisit de rester à temps plein au foyer. Lors de la retraite, les crédits du RPC accumulés par celui des deux conjoints qui exerce un emploi à l'extérieur seraient partagés et chacun des deux conjoints recevrait un chèque mensuel de pension dont le montant correspondrait à la moitié des crédits accumulés pendant leur union.

Plusieurs femmes qui exercent un emploi rémunéré bénéficieront également du partage des crédits car les données historiques ont permis de constater que, pour diverses raisons, leur revenu a été inférieur à celui des hommes. Dans les cas où la femme a touché une rémunération inférieure à celle de son conjoint, le partage des crédits du RPC permet d'augmenter la pension du RPC que la femme a déjà le droit de recevoir suite à sa propre période d'emploi; par ailleurs, la pension de chacun des deux conjoints tendra vers des montants plus égaux.

Un certain nombre de propositions ont été formulées récemment, entre autres par le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, prônant l'adoption d'une rente distincte pour la personne au foyer, en vertu du RPC. Cette rente distincte pourrait soit s'ajouter au partage des crédits accumulés, soit remplacer ce partage. La question des garanties de retraite pour les personnes au foyer est fort complexe et nous la discuterons plus en détail au Chapitre VIII.

Période de cotisation plus courte ouvrant droit à la pension maximum

Selon la formule de calcul des prestations du RPC présentement en vigueur, les pensions sont calculées uniquement après avoir retranché 15 pour cent des années pendant lesquelles les gains ont été les moins élevés, entre 18 et 64 ans. Ceci signifie que la rente du cotisant est calculée selon les 40 années les mieux rémunérées, pendant une période de versement des cotisations totalisant 47 ans. Cette disposition générale d'exclusion de 15 pour cent avait été adoptée à titre de mesure compensatoire à l'égard des périodes de chômage, de formation, de maladie ou autres interruptions de la carrière du cotisant.

Depuis l'établissement du RPC, en 1966, le va-et-vient des personnes qui se joignent à la population active rémunérée puis qui s'en retirent provisoirement s'est cependant intensifié. Dans ce contexte, la disposition générale d'exclusion de 15 pour cent présentement en vigueur s'avère trop restrictive. L'Ontario propose que la période de versement des cotisations permettant de recevoir le montant maximum de la pension prévue aux termes du RPC soit réduite, passant de 40 à 35 ans; pour y arriver, il suffit de rehausser la disposition générale d'exclusion, pour la porter à 25 pour cent au lieu de 15 pour cent. Ce changement permettrait d'établir un meilleur parallèle entre le RPC et les régimes de retraite du secteur privé qui, en général, calculent le montant maximum des rentes accumulées selon une période de cotisation de 35 ans. Une période de cotisation plus courte permettrait également de tenir compte de la nature de plus en plus dynamique du cheminement de carrière des particuliers au cours de leur vie active. On prévoit que ce changement augmentera le niveau global des rentes du RPC d'environ six pour cent, la plus grande proportion de ces

augmentations des pensions étant destinée à des personnes qui n'ont touché que des revenus peu élevés pendant leur vie active.

Le RPC contient aussi présentement une disposition d'exclusion spéciale pour les cotisants qui se retirent de la population active afin d'élever des enfants jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de sept ans. Nous proposons le maintien de cette disposition d'exclusion pour élever des enfants, tout en lui conservant le même rapport comparativement à la disposition générale d'exclusion. On pourra ainsi préserver l'effet visé par la clause d'exclusion pour élever des enfants.

Enrichissement des prestations de survivant avant la retraite

L'Ontario appuie le principe visant à rehausser les prestations du RPC en faveur des survivants mais tient à exprimer des réserves quant à la proposition formulée dans le Livre vert publié par le gouvernement fédéral. Comme le décrit le document fédéral et les remarques explicatives qu'il contient à ce sujet, les changements proposés à l'égard des prestations de survivant modifieraient l'essence même de la structure déjà bien établie que prévoit le RPC pour le versement des prestations.

Les modalités actuelles du RPC quant aux prestations de survivant avant la retraite ont été établies dans le but de verser un revenu de retraite atteignant son maximum dans le cas des conjoints survivants âgés de plus de 45 ans et des conjoints survivants plus jeunes mais qui doivent élever des enfants à leur charge ou qui assument la responsabilité d'un enfant handicapé. La proposition formulée dans le Livre vert du gouvernement fédéral réduit la capacité du régime de canaliser efficacement les prestations vers ces deux groupes cibles. Par exemple, afin que les survivants âgés de plus de 55 ans puissent recevoir pendant trois ans des prestations de transition d'un montant correspondant à la PSV, les propositions soumises par le fédéral accorderaient le même privilège de toucher des prestations de transition aux survivants sans enfants âgés de moins de 35 ans, tout en leur versant de plus une rente viagère d'un montant peu élevé. La formule proposée par le gouvernement fédéral est également telle que les survivants plus jeunes, ayant des enfants à leur charge, recevraient des prestations d'un montant moins élevé que celles qu'ils touchent selon les modalités du RPC présentement en vigueur. Il s'agit là d'écarts majeurs par rapport aux objectifs qui ont caractérisé l'évolution du RPC jusqu'ici.

Il y aurait lieu non pas de provoquer l'érosion des prestations de survivant avant la retraite, mais bien plutôt de les consolider en enrichissant les modalités du RPC présentement en vigueur, spécialement dans le cas des survivants âgés de 55 à 64 ans.

L'Ontario propose:

- une augmentation du montant maximum des prestations mensuelles de survivant avant la retraite, dans le cas des survivants âgés entre 55 et 64 ans; ces prestations devraient passer à 502,50 $ par mois au lieu de 229,18 $;
- l'emploi d'une nouvelle formule pour le calcul du montant maximum des prestations mensuelles de survivant, avant la retraite, dans le cas des survivants âgés de 35 à 54 ans; cette nouvelle formule comporterait une clause d'échelle mobile conçue de façon à favoriser tout particulièrement les survivants plus âgés; et
- une augmentation de la composante des prestations mensuelles avant la retraite qui est calculée selon un taux forfaitaire, dans le cas des survivants âgés de moins de 35 ans et ayant des enfants à charge; le montant en cause devrait passer à 186,13 $ par mois au lieu de 83,87 $.

Le tableau 6 compare les enrichissements proposés et les prestations du RPC selon la formule présentement en vigueur, en utilisant les montants applicables pour 1984. Les enrichissements apportés aux prestations avant la retraite pour les survivants âgés de 35 à 64

ans prendraient la forme d'une augmentation des prestations mensuelles forfaitaires pour qu'elles correspondent à la PSV, soit 270 $ au lieu de 83,87 $ et d'une majoration du pourcentage de remplacement qui deviendrait ainsi 60 pour cent au lieu de 37,5 pour cent. Le montant maximum des prestations versées à un survivant âgé de moins de 55 ans serait réduit proportionnellement à son âge. L'enrichissement des prestations pour les survivants âgés de moins de 35 ans et ayant des personnes à charge serait obtenu en augmentant la composante des prestations mensuelles qui est calculée selon un taux forfaitaire pour la porter à 186,13 $ au lieu de 83,87 $.

Tableau 6 Améliorations proposées aux prestations de survivant avant la retraite, aux termes du RPC, pour 1984.

PRESTATIONS DE SURVIVANT, AVANT LA RETRAITE (AUCUNE PERSONNE À CHARGE)

Âge du survivant	Formule actuelle	Maximum mensuel	Formule proposée[1]	Maximum mensuel[2]
		($)		($)
55-64	83,87 $ + 37,5% de la rente du conjoint.	229,18	270 $ + 60% de la rente du conjoint.	502,50
45-54	83,87 $ + 37,5% de la rente du conjoint.	229,18	270 $ + 60% de la rente du conjoint, avec réduction de 1/240 pour chaque mois avant le 55e anniversaire de naissance.	251,25 - 500,40 selon l'âge du survivant.
35-44	83,87 $ + 37.5% de la rente du conjoint, avec réduction de 1/240 pour chaque mois avant le 45e anniversaire de naissance.	jusqu'à 227,27 selon l'âge du survivant.	270 $ + 60% de la rente du conjoint, avec réduction de 1/240 pour chaque mois avant le 55e anniversaire de naissance.	jusqu'à 249,15 selon l'âge du survivant.

PRESTATIONS DE SURVIVANT, AVANT LA RETRAITE (AVEC PERSONNES À CHARGE)

Âge du survivant	Formule actuelle	Maximum mensuel	Formule proposée[3]	Maximum mensuel
		($)		($)
Moins de 35 ans.	83,87 $ pour le survivant plus 83,87 $ pour chaque enfant à charge plus 37,5% de la rente du conjoint.	Dépend du nombre d'enfants à charge.	186,13 $ pour le survivant plus 83,87 $ pour chaque enfant à charge plus 37,5% de la rente du conjoint.	Dépend du nombre d'enfants à charge.

[1]Selon la formule proposée, toutes les prestations de survivant avant la retraite seraient supérieures à celles versées selon la formule actuelle.
[2]Prestations maximums, pour fins d'illustration seulement.
[3]Si le survivant ayant des personnes à charge est âgé de plus de 35 ans, les prestations versées seront égales aux prestations de survivant calculées en tenant compte des enfants à charge ou sans tenir compte des enfants à charge, selon le montant le plus élevé.

La proposition formulée par l'Ontario entraîne une augmentation de toutes les catégories de prestations en faveur des survivants; les principales augmentations sont cependant canalisées en faveur des survivants plus âgés, qui atteindront bientôt l'âge officiel du départ en retraite, et les survivants qui ont des enfants à charge. Nos préoccupations s'attachent surtout aux survivants âgés entre 55 et 64 ans parce que le décès prématuré de leur conjoint entraîne souvent une chute marquée de leur revenu, alors qu'il n'existe que peu de mesures permettant d'alléger leur fardeau financier avant qu'ils atteignent l'âge de 65 ans et devien-

nent admissibles à la pension de sécurité de la vieillesse et aux autres programmes destinés aux personnes âgées. Les prestations forfaitaires, de même montant que la PSV, cesseraient d'être versées lorsque le survivant atteindrait l'âge de 65 ans et deviendrait admissible à la pension mensuelle de sécurité de la vieillesse, selon les modalités ordinaires.

Cette proposition confirme qu'il y aurait lieu de continuer d'accorder un traitement différent aux survivants âgés de moins de 35 ans. Ceux qui ont des enfants à charge reçoivent une rente de survivant alors que ceux qui n'ont aucune personne à charge ne touchent pas cette rente. Cette distinction devrait être prise en considération lorsque l'on formulera les amendements visant les prestations du RPC en faveur des survivants.

Les prestations versées aux survivants âgés de moins de 35 ans ont pour but de contribuer au soin des personnes à charge. Lorsqu'un survivant se remarie et que la responsabilité du soin des enfants est partagée entre deux adultes, la prestation de survivant destinée à l'adulte est réduite ou annulée aux termes des modalitéss présentement en vigueur. Par ailleurs, les prestations de survivant sont réduites ou prennent fin lorsque le survivant n'a plus de personnes à charge nécessitant des soins, même si le survivant ne se remarie pas. Dans ces cas, on pourrait étudier la possibilité d'adopter une clause de dotation, permettant au survivant de toucher un montant forfaitaire égal aux prestations qui s'échelonneraient normalement sur deux années[13].

Enrichissement des prestations de survivant après la retraite

Les propositions soumises par le gouvernement fédéral pour redéfinir les prestations de survivant après la retraite, si l'on y ajoute aussi l'effet des modalités de partage des crédits entre les conjoints lors de la retraite, constituent un changement majeur par rapport aux modalités actuelles du RPC. Parce que le survivant recevrait après la retraite 60 pour cent de la rente du RPC que touchait le conjoint décédé, après le partage des crédits et sans que ce montant soit assujetti à un plafond, plusieurs survivants pourraient ainsi avoir droit à une rente du RPC d'un montant plus considérable que la rente maximum prévue dans le cas d'un retraité vivant seul.

Ceci se produirait surtout lorsque la famille se compose de deux conjoints qui ont touché des gains élevés pendant leur vie active. Par exemple, si les deux conjoints recevaient la pension maximum payable aux termes du RPC, le survivant toucherait sa propre rente mensuelle de 387,50 $ plus 60 pour cent de la pension du conjoint décédé. Au total, le survivant recevrait donc 620 $ par mois, soit 160 pour cent de la pension maximum que peut toucher en vertu du RPC un retraité vivant seul. L'Ontario questionne le bien-fondé de telles modalités faisant en sorte que le RPC verse une prime au survivant qui faisait partie d'un couple où les deux conjoints ont accumulé des revenus élevés pendant leur vie active.

Les prestations de survivant après la retraite devraient être enrichies, mais en prenant soin de canaliser ces enrichissements en faveur des survivants qui ne disposent pas de sources indépendantes de revenu de retraite.

L'Ontario propose:

- l'augmentation des prestations de survivant après la retraite pour les porter à 80 pour cent du revenu total que touchait le ménage aux termes du RPC; et
- le maintien du plafond applicable aux prestations de survivant afin que ces dernières ne puissent dépasser le montant maximum des prestations versées à un retraité vivant seul.

[13]Selon les modalités présentement en vigueur, lors du remariage du conjoint survivant, les prestations cessent d'être versées pour les enfants à charge uniquement si l'enfant en cause est adopté par le nouveau conjoint. Cette pratique serait maintenue.

Le tableau 7 compare les modalités présentement en vigueur et celles que nous proposons pour le calcul des prestations de survivant après la retraite, tout en intégrant les effets du partage des crédits du RPC entre les conjoints. En établissant les prestations du RPC à 80 pour cent du revenu que touchait le ménage avant le décès, sous réserve d'un plafond, le revenu de retraite provenant du RPC est canalisé de façon à aider plus particulièrement les familles dont le revenu était peu élevé pendant leur vie active. Pour les familles à revenu peu élevé, il est souvent difficile et même désavantageux de compléter les prestations provenant du régime obligatoire qu'est le RPC en y ajoutant une rente supplémentaire à laquelle ils auraient droit grâce à des modalités établies officiellement en vue de la retraite. De plus, lors du décès du principal bénéficiaire du RPC, le conjoint survivant se retrouve fréquemment dans une lourde dépendance vis-à-vis du programme lié au revenu qu'est le SRG. Pour ces personnes, des prestations correspondant à 80 pour cent du total antérieurement versé au ménage constitueront une rente plus élevée provenant du RPC, ce qui entraînera une dépendance moindre vis-à-vis du SRG.

Tableau 7 Améliorations proposées aux prestations de survivant après la retraite, aux termes du RPC, pour 1984.

Âge du survivant	Formule actuelle	Maximum mensuel	Formule proposée	Maximum mensuel
		($)		($)
65 ans et plus	60% de la rente du défunt si le survivant n'a pas cotisé au RPC.	232,50	Si l'un des conjoints n'a pas cotisé au RPC, 80% du revenu que touchait le ménage grâce au RPC.	310,00
	Si le survivant a cotisé au RPC, max. de 60% de la rente de survivant plus 60% de la rente du défunt; ou rente de survivant plus 37,5% de la rente du défunt. Assujetti à un plafond.	387,50	Si les deux conjoints ont versé des cotisations, 80% du revenu que touchait le ménage grâce au RPC. Assujetti à un plafond.	387.50
	Le plafond quant à la rente de survivant est égal à la rente maximum payable au cours de l'année du décès du conjoint.	387,50	Aucun changement.	387,50

Après avoir combiné les deux modalités que sont le partage des crédits entre les conjoints et l'enrichissement des prestations de survivant après la retraite, il pourra arriver que certains survivants assistent à une réduction de leurs prestations du RPC. Ceci se produira, le plus souvent, lorsqu'un seul des conjoints a versé des cotisations au RPC et qu'il survit ensuite à son partenaire qui, lui, n'avait pas versé de cotisation.

Aux termes des modalités actuelles, par exemple, la pension du RPC payée au conjoint qui a versé des cotisations se continue sans réduction, après le décès de l'autre conjoint. C'est uniquement lorsque le conjoint qui versait des cotisations décède le premier que la pension du RPC est réduite et payée en qualité de prestations de survivant. Cependant, avec l'adoption des modalités de partage des crédits entre les conjoints, le revenu total versé au ménage aux termes du RPC est réduit à 80 pour cent, quel que soit le conjoint qui décède le premier. En conséquence, lorsque le survivant est le conjoint qui avait payé les cotisations du RPC pendant sa vie active, il recevra des prestations moins élevées que celles prévues selon les modalités présentement en vigueur.

Cette réduction des prestations est une conséquence de l'application des clauses relatives au survivant sur une base égale, entre les deux conjoints. Il semble néammoins équita-

ble de faire en sorte que si les circonstances obligent l'un des deux conjoints à se tirer d'affaire avec une pension moins élevée, ce principe devrait s'appliquer dans une mesure égale aux deux conjoints, quel que soit le statut de chacun en qualité de cotisant au RPC.

Enrichissement des prestations d'invalidité

Le gouvernement fédéral et les provinces procèdent actuellement à une révision de l'appareil de protection du revenu en vigueur dans le secteur privé et dans le secteur public, à l'intention des personnes handicapées. Les résultats de cette étude menée par les différents paliers de gouvernement, ainsi que les conclusions du *Report of the Select Committee on Company Law*, publié en 1981 et, plus récemment encore, le rapport de Paul Weiler, intitulé: *Protecting the Worker from Disability: Challenge for the Eighties*, laissent entendre que les Canadiens bénéficieraient d'une meilleure protection contre l'invalidité s'ils étaient couverts par un programme global, d'envergure nationale[14]. Pour discuter les mérites d'une telle initiative et faire l'analyse des avantages éventuels et de la structure administrative pertinente, il sera cependant nécessaire de mener d'autres études encore.

À titre de mesure provisoire dans le but de répondre aux besoins de revenu des personnes handicapées qui sont admissibles à des prestations du RPC, l'Ontario propose:

- une augmentation des prestations forfaitaires d'invalidité pour les porter au même niveau que la PSV, soit 270 $ au lieu de 83,87 $;
- une augmentation de la composante des prestations correspondant à un revenu d'invalidité, afin qu'elle corresponde à 100 pour cent de la rente de retraite attribuée, au lieu de 75 pour cent; et
- une augmentation des prestations forfaitaires pour les enfants handicapés d'un survivant, afin de les porter au même niveau que la PSV, soit 270 $ au lieu de 83,87 $.

Le tableau 8 résume les changements proposés ayant trait aux prestations d'invalidité du RPC. En rehaussant les prestations en faveur des cotisants au RPC qui sont victimes d'une invalidité, on reconnaît que ces personnes ont été forcées de quitter leur emploi rémunéré à cause d'une maladie ou d'une blessure sérieure et qu'ils devraient bénéficier de la même protection de base à l'égard de leur revenu que les cotisants au RPC qui décident volontairement de prendre leur retraite à 65 ans. L'enrichissement des prestations forfaitaires

Tableau 8 Améliorations proposées des prestations d'invalidité, aux termes du RPC, pour 1984.

PRESTATIONS POUR LES COTISANTS INVALIDES

Formule actuelle	Maximum	Formule proposée	Maximum
83,87 $ plus 75% de la pension plus 83,87 $ pour chaque personne à charge.	374,50 plus 83,87 $ pour chaque personne à charge.	270 $ plus 100% de la pension plus 83,87 $ pour chaque personne à charge.	657,50 $ plus 83,87 $ pour chaque personne à charge.

PRESTATIONS POUR LES PERSONNES À CHARGE DU SURVIVANT QUI SONT INVALIDES

Formule actuelle	Maximum	Formule proposée	Maximum
83,87 $ pour chaque personne à charge invalide.	Dépend du nombre de personnes à charge invalides.	270 $ (comme la PSV) pour chaque personne à charge invalide.	Dépend du nombre de personnes à charge invalides.

[14] *The Insurance Industry: Fifth Report on Accident and Sickness Insurance*, The Select Committee on Company Law, Toronto, 1981; P.C.Weiler, *Protecting the Worker from Disability: Challenges for the Eighties*, Toronto, 1983; *Étude du comité mixte fédéral-provincial sur un programme complet d'assurance-invalidité*, Ottawa, 1983.

en faveur des personnes handicapées à la charge d'un survivant est dicté par la nécessité de tenir compte des coûts additionnels engendrés par les soins que ces personnes requièrent. Les prestations égales à la PSV cesseraient d'être versées lorsque le récipiendaire invalide ou la personne à charge atteindrait l'âge de 65 ans, âge où la personne en cause devient admissible à la PSV.

IV. Coût et financement du Régime de pensions du Canada

Alors que les principes qui sous-tendent les règles d'attribution des prestations du RPC sont bien établies, ceux qui régissent le financement à long terme du régime demeurent ambigus[15]. Il faut absolument que le gouvernement fédéral et les provinces en arrivent bientôt à s'entendre sur la meilleure méthode permettant de financer les prestations déjà promises. Un tel accord du sujet du financement devrait permettre aux Canadiens de comprendre clairement combien il en coûte exactement pour fournir des pensions par l'intermédiaire du RPC, faciliter la transition vers des taux de cotisation qui seront inévitablement plus élevés parce qu'il s'agit d'un régime par répartition pure et, éventuellement, rehausser les objectifs de capitalisation partielle du RPC dans le but de stabiliser l'évolution future du taux de cotisation.

Il faudrait également engager des pourparlers en vue d'une entente sur le financement des enrichissements proposés à l'égard des prestations du RPC. L'Ontario suggère que l'enrichissement des prestations soit lié à une formule de financement stipulant que les personnes qui versent présentement des cotisations au RPC devront payer le coût total des prestations additionnelles qu'elles viennent de se promettre. L'admissibilité à ces prestations enrichies serait rétroactive et leur financement proviendrait de taux de cotisation plus élevés.

Prestations, coût et financement

Le RPC constitue un outil important et précieux pour la poursuite des objectifs sociaux et la mise en oeuvre des politiques en matière de pensions[16]. L'acceptation généralisée du régime et les recommandations formulées par certains groupes en vue d'obtenir un élargissement majeur des prestations le démontrent bien.

Le RPC comporte cependant des limitations. L'insuffisance la plus sérieuse peut-être réside dans le fait que le taux de cotisation au régime donne une mesure trop peu élevée et non réaliste du coût réel des prestations promises. Le taux de cotisation de 3,6 pour cent, présentement en vigueur, ne paie qu'un tiers environ des prestations promises. D'ici 2030, soit dans moins de cinquante ans, le taux de cotisation du RPC, établi selon des imputations fondées sur les sorties de fonds, pourrait dépasser les 11 pour cent.

Parce que le RPC semble une façon peu dispendieuse de fournir des pensions, on a fréquemment entendu des propositions suggérant d'en enrichir les modalités, totalement ou en partie. Faisant contraste, on n'accorde qu'une attention relativement limitée au coût et au financement des changements proposés; on se contente le plus souvent de laisser entendre qu'ils entraîneront une augmentation éventuelle du taux de cotisation du régime, à plus long terme. Bien que l'on reconnaisse que le taux de cotisation prévu pour l'avenir sera plus élevé, on n'y consacre que rarement une étude sérieuse parce que ces coûts plus élevés ne se matérialiseront pas avant plusieurs décennies. Comme le lien perçu entre les prestations et les coûts demeure plutôt flou, les personnes qui versent présentement des co-

[15]W. Darcy McKeough, *Financing the Canada Pension Plan*, exposé prononcé lors de la rencontre des ministres des Finances des provinces, les 20 et 21 octobre 1976; W. Darcy McKeough, *Financing Options for the Canada Pension Plan*, exposé prononcé lors de la conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances, les 6 et 7 décembre 1976; W. Darcy McKeough, *Review of Issues in Financing the Canada Pension Plan*, ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, Toronto, 1976; «The Funding Principles of the Canada Pension Plan», rapport soumis à M. Marc Lalonde, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, pour le Comité consultatif sur le Régime de pensions du Canada, Ottawa, 1976; *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, «Ontario and the Canada Pension Plan», Volume V, Queen's Printer, Toronto, 1980.

[16]Frank S. Miller, exposé prononcé devant les membres de l'Association canadienne des administrateurs de régimes supplémentaires de rentes, le 10 juin 1983.

tisations au RPC risquent de se promettre des prestations que les futurs cotisants auront des réticences à financer.

Une deuxième limitation du RPC tient au caractère incertain de l'évolution des coûts qu'il comportera à l'avenir. Alors que le taux de cotisation au régime, établi selon des imputations fondées sur les sorties de fonds, est raisonnablement prévisible dans un proche avenir, les fluctuations du taux de fécondité et du taux d'immigration, combinées avec les modifications incessantes des conditions économiques, rendent impossibles une projection fiable au sujet des taux de cotisation d'un tel régime par répartition pure.

Le tableau 9 présente les projections au sujet du taux de cotisation préparées par le Département des assurances du gouvernement fédéral, pour le compte du ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. Les projections incluent le coût du récent amendement portant sur la disposition d'exclusion du RPC pour élever des enfants ainsi que les modalités proposées au sujet du maintien des prestations de survivant après le remariage. Les mises à jour apportées au RPC en rehaussant le MGADP pour le porter au même niveau que le SMI, le partage des crédits accumulés lorsqu'il y a rupture du mariage et l'adoption de modalités permettant de prendre une retraite anticipée ou retardée n'ont que peu d'impact sur les coûts. Les projections ne tiennent donc pas compte des effets du partage des crédits lors de la retraite, de la période moins longue de versement des cotisations ni des enrichissements proposés quant au montant des prestations de survivant et des prestations d'invalidité.

Tableau 9 Taux de cotisation à un régime par répartition, après enrichissement des prestations du RPC, selon trois hypothèses sur les taux de fécondité, de 1990 à 2050.
(en pourcentage des fonds du RPC provenant des cotisations)

	Taux de fécondité[1]		
Année	2,1	1,8	1,4
1990	4,9	4,9	4,9
2000	6,1	6,1	6,1
2010	6,9	7,0	7,1
2020	8,8	9,2	9,8
2030	10,5	11,4	12,9
2040	10,2	11,6	13,9
2050	9,9	11,6	14,5

Source: Estimations préparées par le Département des assurances du gouvernement fédéral, pour le compte du ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario.

[1]Taux net annuel d'immigration maintenu constant, soit 0,33% de la population du pays, pendant toute la période sous étude.

Les chiffres contenus au tableau 9 illustrent l'incertitude qui existe au sujet des coûts à long terme des prestations déjà promises en vertu du RPC, parce que l'on peut difficilement prévoir l'évolution démographique future au Canada. Si le taux de fécondité est moins élevé à l'avenir, on se retrouvera avec un nombre moins considérable de cotisants au RPC comparativement au nombre de bénéficiaires et il deviendra nécessaire de hausser le taux de cotisation[17]. Les données récentes sur l'évolution de la population indiquent que le

[17]Le taux de fécondité mesure le nombre moyen de naissances prévues pour une femme pendant sa vie; ce taux est soumis à l'influence d'un ensemble complexe de facteurs sociaux, économiques et biologiques. Il est extrêmement difficile de prévoir son évolution future, surtout à long terme. On considère en général que le taux de fécondité à l'avenir s'établira entre 1,5 et 2,2. Mentionnons à titre de renseignement complémentaire qu'un taux de fécondité qui se maintiendrait de façon prolongée à 2,1 porterait éventuellement à zéro le taux d'accroissement de la population. Voir aussi à ce sujet: «Why We Should Be Cautious in Accepting Forecasts of the Dependency Ratios in the 21st Century», *Pensions Today and Tomorrow: Background Studies*, un rapport de recherche spécial publié par le Conseil économique de l'Ontario, en 1984.

taux de fécondité au Canada se situe en deçà de 1,8 pour cent[18]. Si cette tendance se maintient et que les naissances n'augmentent pas, le taux de cotisation au RPC, compte tenu qu'il s'agit d'un régime par répartition pure, se situera à des niveaux plus élevés, soit entre 11,4 et 12,9 pour cent, en l'année 2030. D'autres variables, comme les revenus d'intérêt sur les fonds du RPC, le taux de croissance du revenu réel, le taux de participation à la population active, le taux de mortalité et de morbidité, viennent aussi combiner leurs effets pour obscurcir encore plus les prévisions au sujet du taux de cotisation futur au RPC.

L'éventualité que la méthode par répartition pure donne des taux de cotisation beaucoup plus élevés que ceux prévus renforce encore les préoccupations à l'effet que les futurs cotisants au RPC puissent remettre en question le caractère obligatoire de leur participation à ce régime. Le cas deviendrait particulièrement plausible si l'on constatait que des régimes de retraite du secteur privé sont en mesure de fournir des rentes d'un montant comparable, avec un taux de cotisation d'environ neuf pour cent seulement[19]. Il importe également de remarquer que les taux de cotisation élevés du RPC dus à l'évolution démographique s'accompagneront probablement d'un taux plus élevé d'imposition générale, nécessaire pour financer les autres secteurs de dépenses qui évoluent aussi en corrélation avec les changements démographiques, entre autres l'assurance-maladie et les prestations de la PSV, du RSG et du programme GAINS[20].

Même si, pour le moment, la sécurité future des prestations du RPC ne constitue probablement pas une menace, le financement à long terme du régime devrait être placé sur des bases plus solides afin d'assurer sa solvabilité à l'avenir. Pour atteindre ce but, le gouvernement fédéral et les provinces devraient entamer des pourparlers visant à formuler des solutions de rechange au mode de financement du RPC, en s'attachant:

- à établir des rapports plus étroits entre les augmentations futures du taux de cotisation au RPC et le coût des prestations déjà promises; et

- à mettre en place un mécanisme permettant de faciliter et de planifier la transition vers les taux de cotisation inévitablement plus élevés que véhiculera le RPC selon des modalités de répartition pure.

Les dispositions formulées en consensus par les provinces, en 1981, au sujet du financement des prestations en vigueur aux termes du RPC, jointes à l'effet des recommandations de la Commission royale d'enquête de l'Ontario au sujet de l'ampleur des fonds du RPC comparativement aux prestations, lorsque le régime comprendra des modalités de répartition pure, constitueraient une solution de rechange qui répondrait à ces critères[21].

---

[18]Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario, «Ontario Population Projections, 1981 to 2006: Preliminary results», pour publication future.

[19]Les estimations formulées au sujet du coût des prestations du RPC, s'il y avait capitalisation, varient selon les hypothèses économiques et démographiques employées pour effectuer les calculs. Dans le rapport intitulé *Perspectives 2030*, le Conseil économique du Canada évalue ce coût à 9,4 pour cent. Les estimations préparées par le ministère du Trésor de l'Ontario donnent plutôt un taux de 9,5 pour cent. Le Département des assurances du gouvernement fédéral évalue ce taux entre 8,0 et 9,4 pour cent (voir: Département des assurances, *Canada Pension Plan Statutory Actuarial Report No. 6 As At December 31, 1977*, document polycopié, 1977).

[20]Ministère du Trésor et de l'Économie, «Demographic and Economic Aspect of Canada's Aging Population», *Issues in Pension Policy: Ontario Treasury Study 16*, Toronto, 1979.

[21]*Report of the Working Group of Provincial Officials on Retirement Income Matters*, document polycopié, Toronto, 1981. Les ministres des Finances des provinces étaient d'accord sur une proposition stipulant que les taux de cotisation pour les prestations du RPC/RRQ en vigueur devraient être augmentés de 0,2 points de pourcentage par année, dans le but de les porter à un niveau de 8 à 10 pour cent; ces augmentations devant être mises en vigueur aussitôt qu'il deviendrait pertinent de le faire. *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, Queen's Printer, Toronto, 1980. Le financement par répartition pure devrait prévoir la création d'un fonds de prévoyance égal à deux fois ce qu'il en coûte pour payer les prestations et les frais administratifs pendant les trois années suivantes.

Le financement des prestations en vigueur

Dans la ligne du consensus élaboré entre les provinces, on pourrait établir un barème prévoyant une augmentation graduelle du taux de cotisation au RPC, dans le but d'en arriver à un taux de neuf pour cent à la fin d'une période de 27 ans. À compter du 1er janvier 1987, le taux combiné des cotisations versées par l'employeur et par l'employé augmenterait de 0,2 point de pourcentage, chaque année, jusqu'en 2013. Ce barème des taux de cotisation tiendrait compte explicitement des coûts à long terme des prestations présentement en vigueur aux termes du RPC et stipulerait à quel moment et comment les taux de cotisation seraient augmentés à l'avenir. Ce barème ferait l'objet de révisions périodiques afin d'y intégrer tout amendement jugé pertinent compte tenu de l'évolution des conditions économiques ou des tendances démographiques.

Adopter cette méthode de financement aurait pour effet de rehausser le niveau de capitalisation du RPC; par ailleurs, le montant plus considérable des fonds et les revenus de placement engendrés par la suite permettraient de maintenir à neuf pour cent le taux futur de cotisation au RPC, même si le taux sous-jacent de répartition pure était plus élevé de quelques points en pourcentage. En fait, un niveau accru de capitalisation viendrait protéger les futurs cotisants au RPC contre l'effet intégral du vieillissement de la population[22]. C'est surtout l'évolution des tendances démographiques au Canada qui dictera pendant combien de temps le taux de cotisation pourra être maintenu à neuf pour cent. Si le taux de fécondité est moins élevé, la période pendant laquelle le taux de cotisation au RPC pourra être maintenu à neuf pour cent s'en trouvera d'autant raccourcie.

Si l'on décide de choisir cette méthode de financement, il pourra s'avérer nécessaire de réévaluer la politique de placement présentement en vigueur à l'effet que les cotisations dont on n'a pas immédiatement besoin pour payer des prestations sont prêtées aux gouvernements des provinces à des taux d'intérêt correspondant aux taux d'intérêt payés sur les obligations à long terme du gouvernement du Canada. Ceci s'est avéré une importante source de financement pour les provinces; en Ontario et dans d'autres provinces, ces fonds ont ainsi contribué à la mise en place d'un ensemble moderne de biens en immobilisation dans le secteur public[23].

Il est cependant possible que les besoins en matière de formation du capital dans le secteur public se fassent moins pressants, libérant ainsi une partie des fonds additionnels canalisés vers le RPC grâce aux dispositions prévues en consensus par les provinces. Si c'est le cas, les fonds ainsi disponibles pourraient être investis dans le secteur privé. Il faudrait alors étudier les méthodes pertinentes pour investir dans des placements concurrentiels sur le marché des capitaux, afin de veiller à ce que les fonds du RPC continuent d'être employés de façon productive.

S'il arrivait que l'afflux annuel de fonds, engendré par la formule d'accroissement de 0,2 point de pourcentage, s'avère trop considérable comparativement aux options de placement disponibles dans le secteur privé, ou s'il s'avérait impossible de structurer adéquatement des mesures institutionnelles pour la répartition des fonds du RPC par l'intermé-

---

[22]Le Conseil économique du Canada, dans son rapport intitulé *Perspectives 2030*, a recommandé de hausser le niveau de capitalisation du RPC afin de permettre une réduction des taux de cotisation au régime pour les premières décennies des années 2000. Le gouvernement fédéral reconnaît également qu'une capitalisation accrue amoindrirait les augmentations relativement marquées du taux de cotisation nécessaires à la fin du siècle. Voir: Marc Lalonde, «Plan d'action pour la réforme des pensions», *Budget fédéral 1984*, ministère des Finances, Ottawa, 1984.

[23]W. Darcy McKeough, «Emprunts et génération des capitaux du secteur public de l'Ontario», document budgétaire A, *Budget de l'Ontario 1978*, ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, Toronto, 1978; Frank S. Miller, «Investissements publics et gestion financière avisée», document budgétaire C, *Budget de l'Ontario 1982*, ministère du Trésor et de l'Économie, Toronto, 1982; et K. Patterson, «The Effect of Provincial Borrowings from Universal Pension Plans on Provincial and Municipal Government Finance», étude nº 192 du Conseil économique du Canada, document polycopié, Ottawa, 1981.

diaire du marché des capitaux, d'autres méthodes de financement devraient alors être étudiées. Mentionnons, par exemple, des augmentations du taux de cotisation plus modérées que celles prévues aux termes du consensus élaboré à l'origine par les provinces, ou encore retarder l'entrée en vigueur des augmentations annuelles de 0,2 point de pourcentage. Ces solutions pourraient s'avérer plus accceptables. Cependant, en se contentant de ne rehausser que faiblement le niveau de capitalisation du RPC, on réduirait les chances de stabiliser les taux de cotisation à l'avenir et de faciliter la transition vers des taux de cotisation plus élevés.

Comme le recommandait la Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario, le montant final des fonds détenus par le RPC à des fins de placement, quelle que soit la solution choisie pour le financement du régime, ne devrait pas être inférieur au double des prestations que l'on prévoit devoir payer pendant les trois années suivantes. Ce petit fonds de prévoyance ferait contrepoids à un éventuel déséquilibre à court terme entre l'afflux des cotisations et le montant des prestations à payer.

L'ampleur relative des surplus engendrés à l'avenir par les dispositions établies en consensus par les provinces correspondrait, en général, aux résultats observés au cours des 15 premières années d'existence du régime. L'appendice B indique la teneur des projections effectuées au sujet du taux de cotisation, des écarts entre les entrées et les sorties de fonds et de l'ampleur de la caisse de retraite.

Le financement des enrichissements apportés aux prestations

Le coût estimatif des propositions soumises par l'Ontario en vue d'enrichir les prestations du RPC correspond à 1,5 pour cent des sommes encaissées par le régime sous forme de cotisations. Ce coût de 1,5 pour cent constitue une évaluation approximative du taux de cotisation, à échéance, nécessaire pour payer, selon une formule par répartition pure, toutes les prestations proposées en supposant un taux de fécondité s'établissant au total à 2,1. On peut considérer qu'il s'agit là du «coût entier», à long terme, des prestations du RPC après la réforme.

La proposition formulée suggère que le barème des taux de cotisation au régime soit majoré, au cours d'une période de cinq ans, pour y intégrer le «coût entier» des enrichissements apportés aux prestations; les hausses alors nécessaires entreraient en vigueur pendant la même année où l'on commencerait à payer les nouvelles prestations. Cette façon de procéder pour financer le RPC forge un lien nécessaire entre les enrichissements apportés aux prestations et le coût des avantages offerts. Cette caractéristique est absente des modalités de financement présentement en vigueur en ce qui concerne le RPC.

Utiliser cette méthode du «coût entier» pour assurer le financement des enrichissements apportés aux prestations du RPC soulève une autre importante question d'ordre financier. Devrait-on se servir de l'afflux plus nourri des cotisations pour constituer un fonds de placement plus considérable, ou devrait-on plutôt allouer immédiatement les cotisations additionnelles reçues au paiement des prestations en appliquant rétroactivement les critères d'admissibilité aux nouvelles modalités? Si l'on choisit la première de ces solutions, le montant accru des fonds investis et les revenus de placement ainsi engendrés pourraient aider à financer les augmentations des prestations, à mesure qu'elles deviennent payables. Cependant, la gestion d'un fonds de placement aussi considérable pourrait soulever des préoccupations, surtout si l'on rehausse la capitalisation du RPC à l'égard des prestations présentement en vigueur, en s'inspirant des dispositions formulées en consensus par les provinces.

L'Ontario propose que l'admissibilité aux prestations enrichies du RPC soit rétroactive. En procédant de la sorte, on augmenterait sans délai le bien-être des survivants, des personnes à charge des survivants et des personnes handicapées. De plus dans la mesure où certains de ces bénéficiaires du RPC reçoivent également des prestations en vertu des pro-

grammes d'assistance sociale offerts par les provinces, ou encore un supplément de revenu en vertu du programme fédéral qu'est le SRG ou d'un programme complémentaire au SRG offert par le gouvernement d'une province, (par exemple le programme GAINS de l'Ontario), le caractère rétroactif des enrichissements du RPC permettrait de réduire les dépenses gouvernementales en vertu de tous ces programmes. Par ailleurs, cette façon de procéder répondrait aussi aux préoccupations exprimées au sujet d'un accroissement majeur des fonds du RPC à des fins de placement.

Discussions fédérales-provinciales sur les propositions visant les prestations du RPC et leur financement

Le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces ont longuement étudié les questions que soulève le financement du RPC; les provinces ont soumis au ministère des Finances du gouvernement fédéral, en 1981, une déclaration de principe à ce sujet, élaborée en consensus[24]. Considérant l'ampleur des efforts déjà déployés et le caractère peu complexe des mises à jour proposées en ce qui concerne les prestations, il devrait être assez facile d'en arriver à formuler et à mettre en application un accord fédéral-provincial sur le financement des prestations du RPC présentement en vigueur.

Il sera peut-être nécessaire de consacrer plus de temps aux questions portant sur l'enrichissement des prestations du RPC en faveur des survivants et des prestations d'invalidité, ainsi que sur le financement de ces initiatives. Il n'y a encore eu aucune étude conjointe fédérale-provinciale au sujet des propositions contenues dans le Livre vert ni de celles formulées par l'Ontario, afin de s'assurer que leurs effets respectifs ont été entièrement compris. Il y aurait lieu d'étudier et de discuter ces propositions ainsi que les propositions soumises par les autres gouvernements provinciaux, en même temps que s'engageront des pourparlers au sujet des prestations et du financement de modalités du RPC présentement en vigueur. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient tenter d'en arriver à une entente aussitôt que possible au sujet de l'enrichissement des prestations de survivant et des prestations d'invalidité ainsi que du mécanisme de financement approprié.

---

[24] *Stage I Report: the Economic and Financial Consequences of the Existing Canada and Quebec Pension Plans*, A Report to the Continuing Committee of Officials on Economic and Fiscal Matters from the Sub-Committee on the Financing of the Canada Pension Plan, document polycopié, Ottawa, 1980; *Stage II Report: The Major Alternatives to the Present CPP Structure*, A Report to the Continuing Committee of Officials on Economic and Fiscal Matters from the Sub-Committee on the Financing of the Canada Pension Plan, document polycopié, Ottawa, 1980.

V. Réforme des régimes de retraite de l'employeur

Il existe présentement au Canada plus de 14 000 régimes de retraite à participation volontaire parrainés par des employeurs, au bénéfice d'environ 4,5 millions de travailleurs. Ces régimes font partie intégrante du système de revenu de retraite en vigueur au pays parce que les prestations ainsi versées ont été conçues en fonction des besoins particuliers des employeurs et des employés participants. Des éléments comme l'inflation, la mobilité accrue de la main d'oeuvre, la participation grandissante des femmes à la population active et l'évolution des attitudes sociales concernant la rémunération ont cependant révélé que la façon dont les régimes en cause ont été conçus laisse subsister des faiblesses auxquelles il importe de remédier. Si l'on veut que les régimes de retraite à participation volontaire continuent de jouer le rôle important qui leur échoit, il faut qu'ils en arrivent à s'accommoder des transformations survenues sur le marché du travail, à offrir des prestations accrues et plus adéquates, à répondre aux besoins des femmes et à traiter les pensions comme une forme de rémunération différée.

Les propositions formulées par l'Ontario en vue d'une réforme des régimes de retraite de l'employeur s'inspirent du point de vue, partagé par la majorité des Canadiens, qui veut que les pensions constituent une forme de rémunération différée. Ceci signifie que les pensions font partie de la rémunération totale de l'employé et lui appartiennent, qu'elles aient été accumulées dans le cadre d'une longue période d'emploi ou d'une période plus courte, et que le régime soit ou non contributif. Par ailleurs, les revenus de placement additionnels obtenus pendant une période d'inflation devraient servir au financement de modalités de protection contre l'inflation, en faveur des membres du régime de retraite en cause.

L'Ontario propose:

- l'adoption de mesures obligatoires de protection contre l'inflation;
- une dévolution plus rapide et l'immobilisation des fonds;
- le paiement d'intérêts, à un taux raisonnable, sur les cotisations des employés;
- un montant minimum de cotisations attendues de la part de l'employeur,
- la transférabilité garantie des crédits de retraite, après dévolution;
- des modalités plus favorables à l'égard du conjoint; et
- une garantie en vue de la retraite à l'intention des travailleurs à temps partiel.

Lors de la mise en oeuvre de ces mesures de réforme, il faudra veiller à ce que les employeurs et les employés disposent du temps nécessaire pour s'ajuster à la hausse des coûts. Il faudra également préserver la liberté de choix des participants aux régimes de retraite, lorsqu'il s'agit d'établir de quelle façon ils gèreront leurs épargnes, surtout pendant qu'ils sont encore jeunes et que la planification de leur retraite les préoccupe moins. Enfin, il faudra éviter de procéder à des réformes ayant un effet rétroactif.

Protection obligatoire contre l'inflation

L'inflation mine le pouvoir d'achat des versements d'un montant fixe reçus à titre de pension, pouvant ainsi laisser les pensionnés aux prises avec de graves problèmes financiers. Au cours des dix années écoulées de 1972 à 1981, les prix ont augmenté en moyenne de 8,8 pour cent annuellement, alors que la valeur réelle d'une pension payable en 1972 a diminué de 57 pour cent. Même si les taux d'inflation demeuraient peu élevés, la valeur d'une pension d'un montant fixe diminuerait de façon appréciable. Au cours d'une période de dix ans, un taux annuel d'inflation de trois pour cent réduirait la valeur des pensions de 25,6 pour cent.

Le déclin de la valeur réelle des pensions constitue également une redistribution inéquitable du revenu entre les divers cotisants d'un même régime de retraite. À mesure que l'inflation réduit la valeur des pensions, on assiste, par ricochet, à une augmentation de la valeur nominale des revenus de placement. Les fonds ainsi générés peuvent être utilisés pour abaisser les coûts du régime, enrichir les prestations ou protéger les pensions contre les effets de l'inflation. Une partie des gains de placement plus élevés obtenus en période d'inflation provient, en fait, des épargnes confiées à la caisse de retraite par les personnes qui ont maintenant pris leur retraite et aussi par les cotisants qui se sont retirés du régime après avoir acquis un droit à une pension différée. Cette tranche des revenus de placement devrait dès lors servir à l'enrichissement des prestations en faveur des cotisants qui ont rendu possibles de tels gains. Si cette façon de procéder n'est pas adoptée sur une base régulière, le régime de retraite effectue une redistribution injuste du revenu entre les membres retraités, les cotisants ayant des droits acquis à une pension différée et les autres participants au régime[25].

La plupart des répondants des régimes à prestations déterminées reconnaissent qu'il est nécessaire de protéger les pensions contre l'inflation, mais ils s'inquiètent de l'adoption éventuelle de mesures législatives imposant une formule automatique de redressement des prestations. Ils prétendent qu'une telle initiative les rendrait vulnérables à des coûts variables, dont l'ampleur demeure sans limites précises. Ce sont là des préoccupations légitimes dont il faut tenir compte au moment de formuler des propositions de réforme donnant un caractère obligatoire aux modalités de protection contre l'inflation. L'étude effectuée par l'Ontario s'est penchée sur les interactions qui existent entre l'inflation, les placements et le redressement des pensions; nous sommes persuadés qu'il est possible d'établir des mesures de protection contre l'inflation sans exposer les répondants des régimes à des risques financiers excessifs. Si les régimes de retraite de l'employeur en arrivaient à fournir à leurs adhérents un degré raisonnable et prévisible de protection contre l'inflation, on viendrait de combler une importante lacune de l'appareil de revenu de retraite au Canada.

Comme le mentionnait le Livre vert publié par le gouvernement fédéral, la formule proposée par l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) fournit une bonne base pour examiner la question de la protection contre l'inflation. Cette formule repose en effet sur le principe fort valable voulant que les rendements plus élevés que prévus sur les placements, enregistrés par suite d'une longue période d'inflation, puissent être utilisés pour rehausser le montant des pensions[26]. Plusieurs répondants des régimes de retraite ont cependant critiqué la formule de l'ACOR, qu'ils jugent trop dispendieuse et trop restrictive, surtout en ce qui concerne le caractère partiellement rétroactif de l'indexation et sa mise en application en faveur des employés actifs, membres du régime de retraite en cause. La formule de l'intérêt excédentaire proposée par l'ACOR, a également été critiquée parce qu'elle n'est pas très étroitement reliée aux changements récents de l'indice des prix à la consommation (IPC). Ajoutons enfin que la formule de l'intérêt excédentaire est établie en fonction d'une mesure inexacte des taux de rendement sur le capital investi[27]. Il faudrait donc chercher à formuler des mesures de protection contre l'inflation qui laisseraient plus de liberté d'agir, qui seraient moins dispendieuses et qui tiendraient compte plus directement de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

---

[25]Ministère du Trésor et de l'Économie, «Inflation, Indexation, Income Redistribution and Pension Plan Valuations» document polycopié, Toronto, 1979.

[26]Voir: ACOR, *Le système de revenu de retraite au Canada: problèmes et possibilités de réforme*, chapitre IX et James E. Pesando, «The Indexing of Private Pensions: An Economist's Perspective on the Current Debate», dans *Canadian Public Policy*, hiver 1979.

[27]Voir: Towers, Perrin, Forster and Crosby, *Perspective on CAPSA indexation proposal*, Toronto; Geoffrey N. Calvert, *Adjusting Pensions for Inflation: Is the «Excess Interest» Method the Answer?*, Housser & Co. Ltd., avril 1983; William M. Mercer Limited, *The Mercer Bulletin*, août 1982; et James E. Pesando, *The Use of «Excess» Pension Fund Earnings to Provide Inflation Protection for Private Pensions*, étude préparée pour le Conseil économique de l'Ontario, Toronto, 1983.

L'Ontario propose la formule suivante de protection contre l'inflation:

- lorsqu'il s'agit d'un régime de retraite à prestations déterminées, les participants ayant droit à une retraite différée et ceux déjà à la retraite bénéficieraient d'une majoration de leurs prestations égale à au moins 60 pour cent du changement survenu dans l'IPC, par rapport à l'année précédente;
- l'indexation obligatoire des prestations serait assujettie à un plafond de huit pour cent par année;
- la protection contre l'inflation pour les employés actifs qui participent à des régimes de retraite gains reconstitution de carrière ou à des régimes à prestations forfaitaires serait matière à négociations entre l'employeur et les employés; et
- les mesures de protection contre l'inflation s'appliqueraient uniquement à l'égard des prestations acquises pour les services futures.

Bien que ces propositions soient fondées sur les mêmes principes économiques que ceux dont s'inspirait la méthode de l'ACOR, elles présentent des avantages bien distincts. Premièrement, parce que le redressement est effectué en tenant compte du changement survenu dans l'IPC par rapport à l'année précédente, la formule proposée réagit plus directement à l'évolution récente du taux d'inflation que celle de l'ACOR, qui est fondée sur le rendement moyen des placements au cours des cinq années précédentes. Deuxièmement, l'adoption d'un plafond de huit pour cent élimine les risques que pourrait courir le répondant du régime s'il devait faire face à des coûts sans limites précises, tout en assurant aux employés participants une majoration de leurs prestations égale à 60 pour cent du taux annuel d'inflation, jusqu'à concurrence de 13,3 pour cent. Ce plafond de 13,3 pour cent est légèrement supérieur au taux annuel d'inflation le plus élevé enregistré au Canada au cours des 25 dernières années. Troisièmement, cette formule d'indexation est relativement facile à administrer. Les employés seront en mesure de comprendre clairement jusqu'à quel point leurs rentes sont protégées contre l'inflation; les répondants du régime, pour leur part, pourront orienter leurs placements et leurs stratégies de financement en fonction d'un objectif précis. Quatrièmement, exempter de la clause d'indexation les participants qui sont des employés actifs donne aux employés et aux employeurs plus de latitude pour négocier la composition du programme de rémunération applicable. Enfin la protection contre l'inflation n'est obligatoire qu'à l'égard des prestations qui seront acquises pour les services futurs, répondant ainsi aux préoccupations et aux critiques exprimées au sujet du caractère rétroactif des mesures législatives qu'il faudrait adopter si la méthode de l'ACOR était retenue.

Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a aussi recommandé une formule obligatoire de protection contre l'inflation, conçue de façon à corriger les limitations critiquées dans la proposition de l'ACOR. Le Groupe de travail suggère que les crédits de retraite admissibles fassent l'objet d'un rajustement basé sur un coefficient égal à l'augmentation annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC), moins 2,5 pour cent. Au lieu d'imposer un seul plafond fixe, le Groupe de travail demande que ce rajustement soit assujetti au moindre de deux plafonds établis en fonction de la capacité de payer. Le premier de ces deux plafonds est établi selon le rendement annuel d'un portefeuille de placements témoin; le deuxième est établi en fonction d'un nouvel indicateur servant à mesurer la productivité économique.

La proposition de l'Ontario et celle du Groupe de travail visent toutes deux les mêmes objectifs mais leurs effets seraient éventuellement fort différents. Lorsque le taux d'inflation s'établit à 6,25 pour cent, les deux propositions donnent une portection équivalente contre l'inflation et elles engendrent les mêmes coûts. Si les taux d'inflation s'abaissent à moins de 6,25 pour cent, la formule de l'Ontario offre une protection plus généreuse et elle coûte plus cher. Cependant, lorsque les taux d'inflation sont supérieurs à 6,25 pour cent,

c'est la formule proposée par le Groupe de travail qui donne une meilleure protection contre l'inflation et qui engendre des coûts plus élevés.

Parce que le gouvernement et les Canadiens se sont engagés à faire en sorte de garder l'inflation à un niveau peu élevé, l'Ontario préfère la formule des 60 pour cent. Cette formule fournit une meilleure protection au cours de longues périodes où le taux d'inflation est peu élevé comparativement à la formule fondée sur l'IPC moins 2,5 pour cent. Ces modalités de protection contre l'inflation s'appliqueraient également aux contrats de rentes achetés à même les fonds des régimes de retraite à cotisations déterminées. Sous réserve de l'approbation de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, les répondants des régimes et les assureurs qui fournissent une protection supérieure ou équivalente contre l'inflation, en se servant d'une méthode différente, seraient autorisés à le faire même si des écarts surviennent au cours d'une année en particulier.

L'appendice C décrit les effets de l'inflation et les incidences de diverses méthodes de protection contre l'inflation sur le coût des régimes de retraite.

Dévolution plus rapide et immobilisation des fonds

On parle de dévolution pour indiquer que le participant à un régime de retraite s'est acquis le droit de recevoir la valeur des prestations accumulées à son crédit aux termes du régime. L'immobilisation des fonds est une exigence selon laquelle l'employé qui quitte le service de son employeur ne peut choisir de toucher la valeur en espèces des prestations accumulées; les fonds immobilisés ne peuvent servir qu'à l'achat d'une rente au moment de la retraite. Il n'est pas nécessaire que l'immobilisation des fonds et la dévolution aient lieu au même moment; on constate cependant que les lois sur les pensions ont, traditionnellement, stipulé que l'immobilisation et la dévolution doivent se produire simultanément.

La plupart des lois présentement en vigueur au palier fédéral et au palier provincial, ne rendent obligatoires l'immobilisation des fonds et la dévolution qu'à l'égard des employés qui ont accompli dix années de service et qui ont atteint l'âge de 45 ans. Cette clause est souvent appelée la règle de «45 + 10»[28].

L'Ontario propose qu'il y ait dévolution après cinq années de service mais que les fonds ne soient pas obligatoirement immobilisés tout que l'employé n'a pas atteint l'âge de 40 ans et tant qu'il n'a pas accompli cinq années de service. La règle proposée, soit 5 années de service , constitue une amélioration majeure par rapport à la clause minimum de dévolution contenue dans les lois en vigueur et elle respecte le principe qui veut que l'on considère les pensions comme une rémunération différée. La dévolution pourrait éventuellement être accordée plus rapidement, après deux années de service par exemple, mais on peut s'interroger sur la validité d'un tel choix. Après si peu d'années de service, les droits acquis s'appliqueraient à l'égard de prestations d'un montant minime; par ailleurs, cette façon de procéder susciterait des frais administratifs additionnels pour les régimes, surtout dans le cas des firmes où le taux de rotation des employés est élevé. Il faut donc peser le pour et le contre.

Les modalités proposées quant à l'immobilisation des fonds permet d'atteindre deux objectifs importants. En n'exigeant pas que les fonds soient immobilisés dans le régime de retraite tant que l'employé n'a pas atteint l'âge de 40 ans et accompli cinq années de service, on reconnaît qu'il est possible que les employés encore jeunes et ceux qui ne comptent qu'une courte période de service désirent obtenir et aient effectivement besoin de plus de latitude en ce qui a trait à l'utilisation de leurs épargnes. Il sera souvent plus urgent et plus avantageux pour un ménage d'assumer d'abord la responsabilité d'établir un foyer,

[28]La Saskatchewan exige qu'il y ait immobilisation des fonds lorsque le total de l'âge et des années de service est de 45. Le Manitoba exige l'immobilisation des fonds après cinq années de service, prenant effet le 1er janvier 1985.

d'acheter une résidence, de payer les dettes non réglées au lieu de se hâter d'accumuler des fonds en vue de la retraite[29]. Par ailleurs, en immobilisant les fonds plus tôt, on améliore l'efficacité des régimes de retraite de l'employeur puisque l'on fait en sorte qu'un plus grand nombre des participants soient assurés de toucher des prestations de retraite aux termes de ces régimes.

La nouvelle règle au sujet de la dévolution s'appliquerait uniquement aux années de service accomplies après la date d'entrée en vigueur de la loi. Comme c'est déjà le cas aux termes des lois actuelles, il serait permis d'accorder volontairement des modalités plus généreuses que celles prévues par la loi en matière de dévolution et d'immobilisation des fonds.

Intérêts raisonnables payés sur les cotisations des employés

Aux termes des lois actuelles, les employés qui quittent un régime de retraite contributif avant d'avoir un droit acquis de toucher une rente peuvent ne recevoir que des intérêts minimes, sinon aucun revenu d'intérêt, sur les épargnes qu'ils ont confiées au régime à titre de cotisations et dont ils demandent maintenant le remboursement[30]. De même, l'employeur n'est présentement obligé de fournir à l'employé qui quitte son poste avec des droits acquis, qu'une rente correspondant au plus élevé des deux montants suivants: la rente définie au terme du régime ou encore la rente que permet d'acheter la valeur des cotisations versées par l'employé pendant ses années de service. En omettant les intérêts accumulés sur les cotisations de l'employé, on limite souvent le montant des prestations que l'employé pourra toucher. Les intérêts qui ne sont pas payés aux employés qui quittent le régime ou qui ne sont pas crédités aux employés ayant des droits acquis à une rente servent, dans bien des cas, à réduire les coûts du régime de retraite pour l'employeur.

L'Ontario considère que les régimes de retraite contributifs, à prestations déterminées, devraient payer des intérêts à un taux raisonnable sur les cotisations des employés lorsqu'elles sont remboursées à un participant qui quitte le régime et que ces mêmes régimes devraient aussi créditer des intérêts, à un taux raisonnable sur les cotisations des employés qui servent à financer des prestations pour lesquelles il y a dévolution. Ces modalités s'appliqueraient uniquement aux cotisations versées par les employés à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi. Les régimes de retraite à cotisations déterminées seraient également tenus de payer des intérêts sur les cotisations des employés, à un taux établi en tenant compte du taux de rendement sur les placements effectués par le régime en cause.

Contributions minimums attendues de l'employeur

Présentement, plusieurs régimes de retraite soi disant contributifs emploient des méthodes de capitalisation qui font en sorte que les employés qui quittent leur emploi après une courte période financent plus que les prestations accumulées à leur crédit. Les contributions de l'employeur ne sont pas mises en cause, même si les participants considèrent que le régime est constitué grâce aux cotisations versées à la fois par l'employeur et par les employés. Dans le cadre de certains régimes, ce n'est qu'après plusieurs années de service que des contributions versées par l'employeur viennent prêter assistance pour le financement des rentes de l'employé[31].

---

[29]J.E.Poapst, «Pension Reform—An Unexplored Option», pour publication future.

[30]La Saskatchewan exige que les intérêts payés sur les cotisations soient au moins d'un montant égal au rendement moyen des obligations à long terme du gouvernement du Canada, sur une période de dix ans. Le Manitoba exige que les intérêts payés sur les cotisations des employés correspondent au taux de rendement réel de la caisse de retraite, avec une variante d'au plus un pour cent ou que les intérêts soient établis en fonction des taux payés par les institutions financières.

[31]La Saskatchewan exige que les employeurs paient au moins 50 pour cent de la pension d'un employé. Le Manitoba exigera que les employeurs paient au moins 50 pour cent de la pension d'un employé, prenant effet le 1er janvier 1985.

L'une de nos recommandations consiste à obliger les employeurs qui parrainent un régime de retraite contributif à prestations déterminées, à payer au moins la moitié des prestations de retraite à l'égard desquelles l'employé qui quitte son emploi ou prend sa retraite a un droit acquis. Imposer des contributions minimums de la part de l'employeur permet de veiller à ce que l'employeur partage le coût des rentes de ses employés et que les employés soient traités équitablement, que leur période d'emploi soit courte ou longue. Cette clause ne s'appliquerait qu'aux prestations de retraite accumulées après la date d'entrée en vigueur de la loi.

Transférabilité garantie

Les employés devraient être autorisés à effectuer le transfert des crédits de retraite accumulés pendant leurs années de service auprès de divers employeurs pour les regrouper dans un même régime d'application simple. Une telle façon de procéder démontre que l'on reconnaît sans réserve que les rentes constituent une rémunération différée. Les lois présentement en vigueur ne précisent pas quelles devraient être les normes minimums en matière de transférabilité. Compte tenu de la mobilité accrue de la main-d'oeuvre et de l'évolution dynamique des modalités d'emploi, il devient cependant essentiel de rendre possible la transférabilité des prestations de retraite différée qui seraient accumulées par l'employé aux termes des nouvelles règles proposées quant à la dévolution et quant à l'immobilisation des fonds. Selon les propositions formulées par l'Ontario au sujet de la transférabilité des prestations de retraite, les choix qui s'offriraient à l'employé qui quitte le service de son employeur dépendraient de son âge et du caractère contributif ou non contributif du régime en cause.

Que le régime de retraite soit ou non contributif, l'employé qui met fin à son emploi après avoir accompli 5 années de service mais qui n'a pas encore atteint l'âge de 40 ans devrait conserver la plus grande latitude possible pour établir comment il entend disposer des épargnes qu'il a accumulées dans le cadre du régime. Cet employé devrait pouvoir:

- choisir de recevoir une rente différée; ou
- transférer la valeur de sa rente différée dans un autre régime établi à des fins de transférabilité; ou
- transférer la valeur de sa rente différée dans un régime établi pour permettre la transférabilité et comportant en plus des modalités ayant pour effet d'immobiliser les fonds, si le régime exige que les fonds soient immobilisés plus tôt; ou encore
- encaisser la pleine valeur de sa rente différée.

Lorsqu'il s'agit d'un régime contributif, l'employé devrait être autorisé à encaisser, avec les intérêts courus, la tranche de ses propres cotisations qui constitue un excédent par rapport aux fonds nécessaires pour payer la part des prestations de retraite qui doit être financée par le cotisant. Ou bien, ce montant en excédent, plus les intérêts, devrait pouvoir faire l'objet d'un transfert à un autre régime établi à des fins de transférabilité; ou encore il pourrait demeurer dans la caisse du régime de retraite de l'employeur pour permettre d'augmenter la valeur de la rente différée, à condition que le répondant du régime y consente.

Si l'employé quitte le régime après dévolution et après avoir atteint l'âge de 40 ans, les choix qui s'offrent à lui sont limités. Cet employé serait autorisé à:

- choisir de recevoir une rente différée; ou
- transférer la valeur de sa rente différée à un autre régime établi à des fins de transférabilité et comportant en plus des modalités d'immobilisation des fonds.

Lorsqu'il s'agit d'un régime contributif, l'employé pourrait, ici encore, être autorisé à encaisser, avec les intérêts courus, la tranche de ses propres cotisations qui constitue un ex-

cédent par rapport aux fonds nécessaires pour payer la part des prestations de retraite qui doit être financée par le cotisant. Ou bien, ce montant en excédent, plus les intérêts, pourrait être transféré à un autre régime établi à des fins de transférabilité; ou encore il pourrait demeurer dans la caisse du régime de l'employeur, si ce dernier y consent, pour permettre d'augmenter la valeur de la rente différée.

Enfin, l'employé qui se retire d'un régime contributif avant dévolution, recevrait:

- le remboursement de ses cotisations, plus les intérêts courus, le tout pouvant être transféré à un autre régime établi à des fins de transférabilité.

Les modalités proposées pour permettre le transfert des prestations supposent que l'on puisse établir, à des fins de transférabilité, deux genres de régimes distincts: l'un qui comporte l'immobilisation de toutes les cotisations et un second qui permet éventuellement d'encaisser les fonds transférés. Les caractéristiques de ces deux catégories de régimes établis à des fins de transférabilité sont exposées au Chapitre VI du présent document.

Pour veiller à ce que la valeur des prestations différées accumulées après la date d'entrée en vigueur de la loi soit déterminée équitablement, les règlements en matière de pensions devraient préciser les normes applicables pour l'évaluation. Ces normes tiendraient compte des exigences minimums établies pour la protection contre l'inflation et il faudrait les réviser périodiquement selon l'évolution des conditions économiques. Avant d'établir quelle proportion des prestations serait transférable, il y aurait également lieu de considérer s'il y a capitalisation complète ou partielle du régime en cause.

Transférabilité des crédits de retraite pour services passés

L'Ontario propose que les prestations de retraite acquises et immobilisées aux termes de la règle actuelle de 45 ans plus 10 années de service deviennent aussi transférables. Ceci permettrait aux membres des régimes de retraite qui se sont retirés du régime ou qui s'en retireront à l'avenir de transférer la valeur de leur rente accumulée aux termes de la loi actuelle, dans un autre régime spécialement établi pour permettre un tel transfert et où les fonds seraient immobilisés. Les fonds transférés pourraient ensuite s'accroître grâce aux revenus de placement.

En formulant cette recommandation, nous sommes tout à fait conscients qu'elle comporte un élément de rétroactivité. Cependant, à quelques exceptions près, les personnes qui ont présentement droit à un rente différée parce qu'elles étaient antérieurement membres d'un régime de retraite à participation volontaire établis par l'employeur, n'ont bénéficié jusqu'ici d'aucun rajustement non contractuel venant grossir le montant de leurs fonds immobilisés. Leurs prestations de retraite ont donc été rognées par l'inflation[32]. En permettant maintenant le transfert de ces crédits accumulés en vue de la retraite, on adopte une solution de compromis susceptible d'améliorer la situation des membres ayant droit à une rente différée, sans imposer rétroactivement une clause d'indexation qui serait dispendieuse pour les employeurs qui sont les répondants des régimes de retraite alors en cause. D'autre part, les répondants de ces régimes seraient libérés des frais administratifs engendrés par leur obligation de maintenir et de garder à jour un dossier sur les membres qui ont quitté le régime bien des années auparavant.

Parce que nous ne formulons pas de proposition donnant un caractère obligatoire aux modalités de protection contre l'inflation à l'égard des fonds accumulés en vue de la retraite avant la date d'entrée en vigueur de la réforme, la valeur des crédits de retraite devant faire l'objet du transfert serait établie conformément aux normes prévues dans les lois présentement en vigueur. Comme nous l'avons précédemment mentionné en formulant

[32]Laurence E. Coward et J. Wells Bentley, *Study on Private and Public Sector Interpretation of Pension Escalation Issues*, William M. Mercer Ltd., Toronto, 1983.

nos propositions au sujet de la transférabilité des prestations accumulées relativement aux services futurs, il faudrait ici encore tenir compte de la capitalisation de chacun des régimes en cause avant d'établir quelle proportion des prestations de retraite acquises au titre des services passés pourrait faire l'objet d'un transfert.

Prestations obligatoires en faveur du survivant

En 1980, on ne comptait au Canada que 731 régimes de retraite comportant une clause standard pour le versement d'une rente en faveur des survivants. Ces 731 régimes couvraient 43 pour cent de tous les membres d'un régime de retraite. Les autres régimes, au nombre de 13 855, soit offraient des modalités optionnelles de rente au survivant, soit ignoraient entièrement la question[33]. Dans le cadre des régimes qui comportaient une clause standard de rente pour le survivant, la pension était généralement réduite de 50 pour cent lors du décès du membre du régime mais demeurait inchangée si c'est le décès du conjoint n'ayant pas versé de cotisations au régime qui se produisait le premier. Ces modalités différentes applicables à chacun des deux conjoints fait peser un fardeau financier injuste sur les femmes, particulièrement celles qui ont assumé à temps complet le rôle de personne au foyer.

L'Ontario propose que les clauses relatives à une rente en faveur des survivants fassent l'objet d'améliorations et soient conçues de façon plus adéquate. Les régimes de retraite de l'employeur devraient être tenus de fournir une rente conjointe, la pension étant réduite à 60 pour cent lors du décès de l'un des conjoints, qu'il s'agisse ou non du décès du cotisant. Le choix d'autres modalités de versement de la rente ne serait autorisé que si les deux conjoints donnent leur accord, par écrit. Ces nouvelles dispositions commenceraient à s'appliquer aussitôt que la loi entrerait en vigueur[34].

Nous formulons deux autres propositions dans le but d'accorder une meilleure protection au conjoint. Si le membre d'un régime de retraite ayant des droits acquis à une rente décède avant la retraite, le conjoint survivant serait admissible à une prestation de survivant correspondant à 60 pour cent de la valeur de la pension accumulée pour le compte du cotisant décédé[35]. Si le conjoint survivant a atteint l'âge de 40 ans, les crédits de retraite seraient transférables à condition qu'ils demeurent immobilisés après le transfert. La loi devrait aussi être amendée de façon à préciser que la pension de survivant versée avant ou après la retraite devrait se continuer même si le récipiendaire se remarie. L'Ontario a récemment adopté cette clause dans le cadre du régime de retraite couvrant les employés de la fonction publique de la province.

Intégration des pensions aux biens familiaux

Aux termes des lois présentement en vigueur en Ontario, seules les rentes dont on a commencé le service au bénéficiaire peuvent être divisées entre les conjoints lors d'un divorce ou d'une séparation, et ce uniquement aux fins d'assurer la subsistance du conjoint alors dans le besoin. De telles modalités omettent de reconnaître que le mariage constitue une association entre des partenaires économiques qui, tous deux, contribuent directement et indirectement à l'accumulation des biens familiaux en vue de la retraite.

---

[33]Statistique Canada, *Régimes de pensions au Canada 1980*, Catalogue nº 74-401.

[34]La Saskatchewan exige qu'un régime de retraite fournisse une rente d'un minimum de 50 pour cent pour le conjoint survivant, après la retraite; d'autres modalités peuvent s'appliquer, mais uniquement si les deux conjoints y consentent. Le Manitoba exige qu'un régime de retraite accorde une pension d'au moins les deux tiers, en faveur du conjoint survivant après la retraite; le choix d'autres modalités de versement des prestations est autorisé, mais uniquement si les deux conjoints y consentent.

[35]Le Manitoba exige que les régimes de retraite fournissent des prestations de survivant, avant la retraite, d'un montant égal à la valeur d'échange de la pension accumulée pour le compte du cotisant décédé.

Conformément aux objectifs dont s'inspire la *Loi sur la réforme du droit de la famille*, nous proposons que les rentes dont on a commencé le service au bénéficiaire ainsi que la valeur des crédits de pensions accumulés soient partagés entre les conjoints lorsqu'il y a rupture du mariage[36].

La valeur des crédits de pension accumulés et les rentes dont on a déjà commencé le service au bénéficiaire seraient divisés en parts égales entre les conjoints lorsqu'il y a rupture du mariage, sauf si le tribunal ou encore les parties elles-mêmes en décident autrement. Une telle répartition de l'actif accumulé en vue de la retraite serait relativement simple à effectuer dans le cas des régimes à cotisations déterminées et dans le cas des rentes dont on a commencé le service au bénéficiaire, mais certains problèmes pratiques pourraient survenir dans le cas des régimes à prestations déterminées. Lorsqu'il s'agit d'un régime à prestations déterminées, la loi sur les régimes de retraite stipulerait de quelle façon faire l'évaluation des crédits de rente différée. On laisserait cependant au tribunal le soin de décider s'il serait pertinent de diviser la pension différée entre les conjoints ou s'il vaut mieux verser une compensation au conjoint qui n'a pas accumulé de crédits de pension en divisant en conséquence les autres actifs qui font partie du patrimoine de la famille.

Les dispositions de la loi au sujet de l'immobilisation de l'actif accumulé en vue de la retraite s'appliqueraient aussi lorsqu'il y a division finale de l'actif entre les conjoints. Les crédits de retraite alloués suite à la division ou le montant en espèces reçu en remplacement devraient être transférés dans un autre régime et y demeurer immobilisés, si le récipiendaire a atteint l'âge de 40 ans. Le conjoint plus jeune pourrait transférer les fonds à un régime à participation volontaire établi à des fins de transférabilité ou il pourrait choisir de toucher les montants en espèces.

Suppression de la discrimination fondée sur le sexe

Dans le cadre des régimes de retraite à cotisations déterminées, les adhérents hommes et femmes qui touchent les mêmes gains d'emploi et qui ont versé des cotisations d'un montant égal, pendant la même période, reçoivent une rente initiale d'un montant différent, la rente étant plus élevée pour le cotisant de sexe masculin. Cette différence existe parce que l'espérance de vie d'une femme âgée de 65 ans est de quatre ans supérieure à celle de l'homme du même âge. Cependant, si le régime stipulait le paiement de prestations déterminées calculées en tenant compte des gains d'emploi et des années de service, tous les adhérents, hommes ou femmes, ayant touché des gains d'emploi identiques et ayant accumulé le même nombre d'années de service reconnues recevraient des prestations mensuelles d'un montant égal lors de leur retraite.

Servir à deux adhérents d'un même régime une rente d'un montant différent, pour la seule raison qu'il s'agit d'une femme et non d'un homme, constitue une mesure de discrimination contre les femmes. L'Ontario propose que des rentes égales soient payées aux hommes et aux femmes lors de leur départ en retraite, lorsque leur participation à un régime de retraite s'est déroulée selon des circonstances identiques.

Regrouper les personnes selon leur sexe pour établir une classification des risques lors de l'achat d'un contrat de rente viagère constitue une pratique actuarielle appliquée depuis longtemps au sein de l'industrie des assurances et dans les firmes qui administrent des contrats de rentes. Éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans le cadre des régimes de retraite nécessitera d'abord que l'on s'attache à résoudre bien d'autres problèmes connexes

[36] La Saskatchewan divise les crédits accumulés en vue de la retraite et les rentes dont on a commencé le service au bénéficiaire conformément aux dispositions prévues dans sa loi sur le droit de la famille ou tel que stipulé dans un contrat intervenu entre les conjoints. Le Manitoba exige que les pensions soient divisées en parts égales entre les conjoints, sans faire mention d'un recours devant les tribunaux et sans faire référence aux modalités différentes qui peuvent avoir été établies d'un commun accord par les deux conjoints.

importants, qui sont un prérequis, avant que l'objectif principal puisse être effectivement atteint par le biais de mesures législatives.

Par exemple, le principe d'égalité des paiements devrait-il s'appliquer uniquement aux prestations de retraite à l'âge normal? Les régimes à prestations déterminées qui paient maintenant des prestations d'un montant égal aux cotisants, hommes ou femmes, offrent des options de rentes selon des équivalences actuarielles, calculées à partir de tables de mortalité qui sont différentes pour chaque sexe. Faudrait-il préciser l'emploi d'une table de mortalité unisexe préparée en tenant compte de la répartition des sexes dans l'ensemble de la population canadienne ou devrait-on permettre à chaque régime de retraite de calculer sa propre table de mortalité unisexe, selon la répartition de ses membres entre les deux sexes? Faudrait-il formuler des règlements afin de veiller à ce que les épargnes des particuliers, qui sont transférées en provenance d'un régime de retraite par les employés qui changent fréquemment d'emploi, soient canalisées précisément vers des régimes établis à des fins de transférabilité qui permettent l'achat d'un contrat de rente viagère calculée selon des tables unisexes?

De même, il faut procéder avec prudence afin d'éviter le piège de l'antisélection. Il se pourrait que les hommes en viennent à choisir, dans une proportion croissante, des contrats de rente à terme fixe, afin d'éviter une réduction de leur pension suite à l'emploi de tables unisexes pour le calcul de leurs prestations. À mesure que les années passeront, il se pourrait que les contrats de rente viagère soient achetés en majorité par des femmes et les tables unisexes en viendraient ainsi à décrire la fréquence des décès pour un seul sexe: le sexe féminin. L'objectif qui consiste à supprimer la discrimination fondée sur le sexe serait alors mis en échec.

L'Ontario propose que le gouvernement fédéral et les provinces joignent leurs efforts à ceux de l'industrie des assurances et des firmes qui administrent des contrats de rentes pour étudier la façon de procéder afin de supprimer la discrimination fondée sur le sexe dans le cadre des régimes de retraite, en créant le moins de remous possibles et en évitant les effets secondaires négatifs.

Meilleure garantie pour les employés à temps plein et à temps partiel

Dans le but d'améliorer la teneur des garanties offertes en vue de la retraite, nous proposons que, dans les entreprises dotées d'un régime de retraite, tous les employés à temps plein deviennent admissibles au régime dès qu'ils atteignent l'âge de 30 ans et qu'ils ont accompli un an de service. Les employés à temps partiel qui ont établi des liens d'emploi durables avec leur employeur devraient avoir le choix d'adhérer au régime de retraite[37]. L'employeur pourrait établir un régime distinct à l'intention des employés à temps partiel.

Divulgation complète

La *Loi de l'Ontario sur les régimes de retraite* fut amendée en 1980 pour obliger les répondants des régimes à divulguer aux adhérents tous les renseignements pertinents au sujet de leur régime. Au moins tous les trois ans, le répondant doit faire parvenir aux membres du régime une description détaillé des prestations accumulées en leur faveur, aux termes du régime. Sur demande, le répondant doit également fournir des renseignements statistiques, actuariels et financiers au sujet du régime. Dans le cas des régimes à prestations déterminées, les documents qui doivent ainsi être fournis comprennent un bilan indiquant le montant du passif de la caisse de retraite à l'égard de toutes les prestations à verser, la va-

[37]Au Manitoba, la participation des employés à temps plein est obligatoire, quel que soit leur âge. Les employés à temps partiel doivent participer au régime si, pendant deux années consécutives, leurs gains d'emploi est égal à 25 pour cent au moins des gains ouvrant droit à pension aux termes du RPC.

leur de l'actif du fonds et le montant du passif non capitalisé, des insuffisances actuarielles et des surplus, le cas échéant.

L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) a publié un document établi en consensus et décrivant des modalités uniformes pour satisfaire aux normes de divulgation[38]. En Ontario, les exigences applicables à cet égard sont maintenant à peu près semblables à celles proposées par l'ACOR et nous recommandons que les normes établies en consensus par les membres de l'ACOR au sujet des procédés de divulgation continuent de servir de modèle pour l'adoption de modalités uniformes de divulgation, tant dans les secteurs de compétence provinciale que dans ceux qui relèvent du gouvernement fédéral.

Droit de représentation des membres d'un régime de retraite

Les adhérents à un régime de retraite sont présentement exclus de la plupart des Conseils d'administration des dits régimes; ceci s'explique par le point de vue qui prévalait antérieurement à l'effet que les pensions constituaient une récompense suite à de nombreuses années de service. Cependant, on considère maintenant que les pensions sont une forme de rémunération différée et il est difficile de soutenir qu'il n'y a pas lieu que les employés soient représentés au sein du g[illegible]pe qui dirige les affaires du régime de retraite.

Les employés devraient être autorisés à choisir au moins un membre du comité chargé de diriger les affaires du régime, si une majorité le demande. Il y aurait également lieu de considérer la possibilité d'accorder ce même droit de représentation aux retraités. On pourrait ainsi s'assurer que les adhérents au régime participent à la bonne marche et à l'administration de leur régime.

Afin de ne pas imposer une structure administrative trop encombrante aux petits employeurs, les régimes de retraite comptant moins de 20 membres seraient exemptés de cette exigence. Considérant les rapports plus étroits qui s'établissent entre les petits employeurs et leurs employés, il n'est généralement pas nécessaire d'avoir recours à un mode de représentation aussi formel.

Utilisation des surplus constitués dans le cadre d'un régime de retraite

Les propositions concernant les mesures obligatoires de protection contre l'inflation, le paiement d'un taux d'intérêt raisonnable sur les cotisations des employés, le montant minimum des contributions attendues de l'employeur et la transférabilité des pensions sont autant de modalités qui viennent confirmer que les pensions sont considérées comme une forme de rémunération différée. De plus, les propositions visant l'adoption de mesures obligatoires de protection contre l'inflation et le paiement d'un taux d'intérêt raisonnable sur les cotisations des employés canalisent en faveur des participants à des régimes à prestations déterminées les revenus de placement additionnels suscités en période d'inflation. Ceci contribue également à exprimer de façon plus explicite que les pensions constituent une rémunération différée.

Si l'on considère les effets qu'engendreraient ces propositions de réforme, et à moins qu'il en soit stipulé autrement aux termes d'une entente conclue avec les participants au régime, tous les surplus constitués à l'avenir par les caisses de retraite devraient continuer d'appartenir aux répondants des régimes, en contrepartie du risque qu'ils assument en acceptant de fournir des régimes de retraite à prestations déterminées. Le répondant du régime pourrait se servir de ces surplus pour établir une réserve en cas de déficit actuariel à

[38]Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, «CAPSA Consensus on Uniform Disclosure Legislation», document polycopié, 1982.

l'avenir, pour augmenter le montant des prestations, fournir une meilleure protection contre l'inflation ou réduire les coûts du régime. Les normes applicables en matière de divulgation et le droit qu'auraient les membres des régimes d'être représentés au sein du conseil qui dirige les affaires de la caisse de retraite permettraient de faire en sorte que les participants soient informés de l'existence des surplus. Enfin, sous réserve de l'approbation de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, le répondant aurait la possibilité de retirer les surplus du régime de retraite.

Une loi exigeant que les surplus constitués à l'avenir par les caisses de retraite deviennent la propriété des participants au régime, jouerait un rôle qui irait à l'encontre des objectifs de productivité. Premièrement, nombre des répondants en charge d'un régime de retraite procèdent maintenant à un capitalisation prudente afin de préserver la sécurité des rentes promises. Si ces répondants n'étaient plus autorisés à conserver les surplus ainsi engendrés, ils pourraient décider de s'en tenir à des normes minimales de capitalisation, ce qui aurait pour effet de faire disparaître les surplus. À long terme, la capitalisation des régimes de retraite en souffrirait et la sécurité des rentes promises s'en trouverait amoindrie. Deuxièmement, l'absence de surplus occasionnée de la sorte pourrait couper court à tout enrichissement additionnel des pensions, que ce soit sous forme de décision unilatérale du répondant ou par voie de négociations entre les employés et leur employeur. Troisièmement, enfin, permettre que les surplus reviennent au répondant exerce un effet d'encouragement pour la poursuite de stratégies de gestion de portefeuille conformes aux règles d'une saine concurrence. C'est là un élément essentiel si l'on veut que l'épargne soit efficacement investie sur le marché des capitaux.

Plusieurs répondants se sont servis des surplus obtenus dans le cadre du régime pour financer des rajustements ponctuels de la rente versée à leurs retraités afin de compenser les effets de l'inflation[39]. L'Ontario recommande fortement le maintien de telles pratiques et même leur élargissement afin que les participants aux régimes qui ont des droits acquis à une rente différée puissent aussi en bénéficier. Les mesures obligatoires de protection contre l'inflation ne comportant pas un caractère rétroactif, il faudra peut-être attendre plusieurs années avant que la réforme proposée atteigne pleinement le stade de la maturité. Même après la réforme des régimes de retraite de l'employeur, les enrichissements volontaires accordés par les répondants demeureront encore pendant plusieurs années la principale source de protection contre l'inflation.

Loi spéciale pour les régimes multi-employeurs

Diverses industries, particulièrement celles qui se caractérisent par une grande mobilité des travailleurs (par exemple: l'industrie du bâtiment et de la construction) se sont dotées d'un régime de retraite central auquel peuvent participer un nombre indéterminé d'employeurs et d'employés. À cause de la grande mobilité de la main-d'oeuvre, il serait impossible ou sans valeur d'offrir à ces travailleurs de participer à un régime de retraite si les employeurs ne s'entendaient pas pour établir des dispositions spéciales à leur intention. Ces régimes de retraite établis conjointement par plusieurs employeurs ont généralement vu le jour suite à des négociations collectives; les syndicats négocient alors les taux de cotisation à un régime central, pour tous les travailleurs de l'industrie en cause.

Bien que ces régimes de retraite d'envergure globale jouent un rôle précieux pour les employés qui y participent, leur structure constituée suite à l'intervention de plusieurs employeurs a engendré des problèmes particuliers. L'un de ces problèmes, qui revêt une importance majeure, est l'absence de garant ou de répondant responsable de la capitalisation des rentes promises. L'obligation financière des employeurs participants se limite au versement des contributions stipulées dans la convention collective. La responsabilité du Conseil

[39]Laurence E. Coward et J. Wells Bentley, *op. cit.*

des fiduciaires se limite généralement à recevoir les contributions à la caisse de retraite, à sanctionner le montant des prestations et à payer les rentes stipulées.

Ce problème que pose l'absence de répondant est encore plus compliqué à cause de la nature ambigüe des rentes promises. Le droit à des prestations est établi selon des modalités précises, en fonction des contributions que le régime s'attend de recevoir et des revenus de placement; cependant, les taux de cotisation sont négociables. Les régimes de retraite multi-employeurs présentent donc deux facettes: ce sont des régimes à prestations déterminées parce que le droit à des prestations est défini à l'avance, en prévoyant que la caisse de retraite contiendra des fonds suffisants; il s'agit également, d'autre part, de régimes à cotisations déterminées parce que les taux de cotisation sont négociés indépendamment du barème des prestations. Afin de s'assurer que les membres de tels régimes comprennent exactement jusqu'à quel point les rentes qui leur ont été promises sont fiables, les lois sur les régimes de retraite devraient clarifier le statut des régimes de retraite multi-employeurs.

L'Ontario propose que les lois sur les régimes de retraite:

- formulent une définition des régimes de retraite multi-employeurs;
- précisent la teneur des responsabilités du Conseil des fiduciaires et les normes qu'il doit respecter;
- indiquent quelles mesure doit prendre le Conseil des fiduciaires lorsqu'un employeur participant omet de s'acquitter de son obligation de verser les contributions stipulées;
- exigent qu'un représentant des employés siège au Conseil des fiduciaires;
- clarifient les priorités applicables à la capitalisation des prestations en ce qui concerne les régimes en vigueur et ceux qui ont fait l'objet d'une liquidation;
- donnent une définition de l'état de service aux fins des régimes multi-employeurs et établissent dans quelles circonstances il y a rupture de la période de services continus; et
- formulent des exigences particulières quant à la divulgation des renseignements au sujet d'un régime de retraite multi-employeurs.

Le Comité coordonnateur de la Canadian Federation of Labour a préparé un projet d'amendement des lois sur les régimes de retraite ayant des incidences sur les régimes de retraite multi-employeurs[40]. Le Congrès canadien du travail a soumis des recommandations à peu près semblables[41]. Les initiatives prises par ces deux organismes du monde du travail pourraient servir de modèle pour améliorer les lois applicables aux régimes de retraite multi-employeurs.

---

[40]Canadian Co-ordinating Committee on Multi-Employer Pension Plans, «Position Paper and Proposed Amendments to the Pension Benefits Act with Respect to Multi-Employer Pension Plans», document polycopié, Ottawa, 1983.

[41]Congrès du travail du Canada, «Proposals for the Regulation of Multi-Employer Pension Plans», document polycopié, 1983.

VI. Modalités établies par les particuliers en vue de leur retraite et assistance fiscale

Les modalités établies par les particuliers en vue de leur retraite revêtent une importance cruciale pour donner à l'appareil de revenu de retraite la souplesse nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins des Canadiens. Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) s'avèrent pour les particuliers une façon avantageuse de compléter le régime de retraite en vigueur à leur lieu d'emploi. Par ailleurs, les REER constituent une solution de rechange valable pour les employés qui travaillent dans une entreprise qui n'offre pas de régime de retraite. Il y aurait lieu d'élargir la portée de ces modalités facultatives de préparation du revenu de retraite et d'y apporter des mises à jour afin de tenir compte de la mobilité accrue de la main-d'oeuvre et de l'importance croissante des emplois à temps partiel.

Dans le but de rehausser l'efficacité d'ensemble des modalités établies volontairement par les particuliers en vue de préparer leur retraite, nous formulons trois propositions. D'abord, nous proposons la création d'un nouveau moyen d'épargne-retraite, établi pour rendre possible le transfert des crédits de pension accumulés ainsi que l'immobilisation des fonds. Deuxièmement, il y aurait lieu d'amender les règlements applicables aux REER afin de permettre aux employeurs d'y verser des contributions directement, au nom de leurs employés. Troisièmement, les dispositions d'assistance fiscale présentement en vigueur à l'égard des contributions aux REER, aux régimes de retraite agréés (RRA) et au RPC/RRQ devraient faire l'objet d'une révision visant à leur donner un caractère plus équitable.

Modalités permettant le transfert des fonds et leur immobilisation

Le compte de retraite enregistré (CRE) proposé dans le budget du gouvernement fédéral en février 1984 a pour but de remplir deux fonctions importantes. Il jouera le rôle d'un régime d'accueil créé précisément à des fins de transférabilité, dans lequel pourront être transférés les fonds accumulés en vue de la retraite dans le cadre d'un régime de l'employeur. Il s'agira également d'un régime de retraite à cotisations déterminées, d'administration simple, auquel l'employeur pourra verser des contributions au nom de l'employé. Les retraits d'un montant forfaitaire, à même les fonds accumulés dans un CRE, donneraient lieu à une pénalité de 10 pour cent, en plus de l'impôt applicable.

L'Ontario accueille favorablement la création des CRE mais souhaiterait également l'adoption d'un moyen d'épargne-retraite comportant des modalités précises d'immobilisation des fonds, sans qu'il soit possible d'effectuer des retraits avant la retraite sauf dans des cas particuliers, par exemple une invalidité grave. Ce nouveau Compte de retraite avec immobilisation des fonds (CRIF) permettrait de faire en sorte que les clauses de transférabilité soient mises en application avec toute l'efficacité voulue. Comme dans le cas des CRE proposés par le gouvernement fédéral, les contributions aux CRIF pourraient être versées directement par les particuliers ou encore par l'employeur, au nom d'un employé.

Les modalités strictes d'immobilisation des cotisations dans un CRIF ont pour but d'empêcher le retrait prématuré des fonds qui y auraient été transférés après immobilisation, en provenance d'un régime de retraite de l'employeur; par conséquent, il n'est pas nécessaire d'y ajouter des clauses imposant une pénalité en cas de retraits prématurés. Les particuliers seraient en mesure de contrôler le placement de leurs fonds dans des CRIF, comme ils le font présentement pour leurs REER. De même, les institutions financières qui se font présentement concurrence pour les fonds placés dans des REER chercheraient également à convaincre les particuliers de leur confier les fonds d'épargne-retraite faisant partie d'un CRIF.

Lors de la retraite, le particulier pourrait exercer l'une des deux options suivantes à l'égard des fonds faisant partie d'un CRIF. Il pourrait:

- acheter un contrat de rente, qui devrait comporter une rente réversible de 60 pour cent en faveur du survivant, sauf si les deux conjoints renoncent à cette rente de survivant; ou
- acheter un fonds enregistré de revenu de retraite, tel que stipulé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

Restructuration des REER

L'Ontario propose que les REER continuent d'exister dans leur forme actuelle mais que les règlements s'y rapportant soient amendés de façon à permettre aux employeurs, quelle que soit la taille de leur entreprise, de verser des contributions directement dans le REER établi par un employé. Une telle mesure ferait des REER une solution de rechange avantageuse et souple, permettant aux petits employeurs de fournir à leurs employés des garanties établies officiellement en vue de préparer la retraite. Ce serait également une bonne façon de simplifier, d'un point de vue administratif, les modalités de retraite qu'il y a lieu d'offrir dans un cadre formel à l'intention des employés à temps partiel, qui constituent un groupe de plus en plus considérable au sein de la population active.

Mesures d'assistance fiscale plus souples et plus équitables

Il faudrait procéder à une révision des mesures d'assistance fiscale visant l'épargne-retraite, dans le but d'accorder un traitement plus uniforme et plus équitable aux diverses formules établies en vue de la retraite. Entre autres, il faudrait étudier la possibilité d'accorder un crédit d'impôt pour remplacer le système actuel fondé sur des déductions qui sont effectuées lors du calcul du revenu imposable, en vue d'aider les particuliers à verser des cotisations à des régimes de retraite à participation volontaire et aux régimes obligatoires que sont le RPC et le RRQ.

L'Ontario appuie le principe formulé par le gouvernement fédéral dans son budget de février 1984, au sujet de mesures globales d'assistance fiscale applicables pendant toute la vie du contribuable. Le système proposé donnerait aux particuliers une chance égale d'avoir accès aux dégrèvements d'impôt accordés pour l'épargne-retraite, sans égard aux diverses combinaisons de moyens dont chacun se sert pour accumuler un revenu de retraite. Ces nouvelles modalités permettraient aussi aux particuliers de reporter à l'année suivante les déductions dont ils ne peuvent se prévaloir dès maintenant. Certains aspects des modalités proposées nécessitent cependant une étude plus approfondie.

Selon les propositions mises de l'avant par le gouvernement fédéral, on choisit un facteur commun de capitalisation, égal à 9, dont les membres d'un régime à prestations déterminées doivent se servir pour calculer la «cotisation requise» pour acheter une rente donnée. Le facteur de capitalisation est le montant moyen, en dollars, nécessaire pour acheter une rente de retraite de 1 $; ce facteur dépend de plusieurs éléments, entre autres s'il y a indexation de la pension, quel est l'âge du cotisant et à partir de quel âge la rente commence à être servie. La proposition contenue dans le budget fédéral, considère qu'un facteur de neuf est adéquat pour les régimes de retraite qui comportent des prestations de 60 pour cent en faveur du survivant et des modalités de protection contre l'inflation selon l'évolution de l'I.P.C. moins un pour cent, le départ en retraite étant fixé à l'âge de 63 ans. Ainsi, dans le cas d'un particulier qui cotise à un régime de retraite moins généreux que celui décrit dans la proposition du fédéral, on considérerait que la «cotisation requise» est plus élevée que celle effectivement nécessaire pour faire l'achat du contrat de rente et on réduirait en conséquence le montant à l'égard duquel ce contribuable peut bénéficier d'une assistance fiscale additionnelle pour l'épargne-retraite. Il serait plus équitable d'employer

des facteurs de capitalisation variables à l'égard des divers régimes de retraite, de façon à mieux tenir compte des modalités spécifiques de chaque régime.

Mentionnons aussi que le facteur de neuf serait approprié uniquement dans le cas d'un particulier qui, pendant la majeure partie de ses années de participation à la population active, a adhéré à des régimes de retraite de même catégorie, comportant des modalités à peu près semblables.

Enfin, le nouveau système a été conçu de façon à continuer d'accorder une assistance fiscale à l'épargne-retraite, sous la forme de déductions à l'égard du revenu imposable. Un tel système a souvent été critiqué parce qu'il accorde des avantages d'un montant disproportionné aux personnes touchant des revenus plus élevés. Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a recommandé de remplacer un tel système, fondé sur des déductions, par un crédit d'impôt à l'égard des primes versées à un régime d'épargne-retraite. L'Ontario propose que l'on mène une étude plus approfondie des incidences de l'adoption de tels crédits d'impôt pour l'épargne-retraite.

Offrir des crédits d'impôt afin d'alléger le fardeau que les cotisations obligatoires au RPC/RRQ font peser sur les ménages dont le revenu est peu élevé constitue une initiative qui mérite un examen sérieux. Plusieurs particuliers dont le revenu est peu élevé sont exemptés de l'impôt sur le revenu mais doivent quand même verser des cotisations au RPC/RRQ, sans bénéficier des dégrèvements d'impôt dont peuvent se prévaloir les personnes touchant un revenu plus élevé. Les préoccupations à cet égard revêtiront une importance croissante à mesure que les taux de cotisation au RPC/RRQ augmenteront au cours des ans. Un crédit d'impôt remboursable permettrait d'alléger ce fardeau que les cotisations au RPC/RRQ font peser sur les ménages dont le revenu est peu élevé.

VII. Coûts et incidences de la réforme des régimes de retraite de l'employeur

En acceptant de considérer les pensions comme une forme de rémunération différée et en garantissant la transférabilité des crédits de rente accumulés, il se peut que l'on provoque graduellement une modification de la structure même de l'appareil des modalités volontaires en vue de la retraite, que l'on trouve présentement au Canada. Les régimes de retraite à prestations déterminées, établis pour un groupe en particulier, demeureront un élément majeur mais leur importance relative ira s'amenuisant, à mesure qu'une proportion croissante du revenu de retraite sera versée par l'intermédiaire de régimes d'épargne-retraite à cotisations déterminées, établis par les particuliers eux-mêmes.

Les mesures proposées par l'Ontario en vue de la réforme des régimes de retraite de l'employeur occasionneraient une augmentation des coûts pour l'ensemble des régimes supplémentaires de rentes dans le secteur privé. Chaque régime évoluera différemment, mais on peut prévoir des augmentations de coût s'échelonnant en moyenne entre 25 et 43 pour cent. Les coûts de la réforme seront très différents d'un régime à l'autre parce que chacun des régimes réagira de façon particulière aux diverses variables en cause. La clause d'indexation contenue dans un régime sera, parmi toutes ces variables, celle qui aura l'influence la plus marquée sur l'évolution des coûts. Dans le cas des régimes qui procèdent régulièrement à une indexation non contractuelle des prestations afin de protéger leurs membres contre l'inflation, la réforme des pensions engendrera des augmentations de coût moins considérables.

Bien que les augmentations de coût, exprimées en pourcentage, puissent être élevées, le niveau absolu des augmentations de coût demeurerait maniable. Exprimé en pourcentage de la charge salariale, l'augmentation globale des coûts serait en moyenne de 1,8 pour cent dans le cas des régimes qui ne comportent pas de modalités non contractuelles d'indexation, et 1,2 pour cent dans le cas des régimes qui possèdent une clause d'indexation. L'effet de ces augmentations de coût serait amoindri grâce à la déduction d'impôt accordée à l'égard des contributions à un régime de retraite. Dans ce contexte, et parce qu'ils savent que ces augmentations de coût permettront aux régimes de verser des rentes plus généreuses et plus adéquates, les employeurs et les employés devraient être disposés à apporter leur collaboration pour que les coûts véhiculés par la réforme des pensions puissent être absorbés.

Coûts de la réforme des régimes de retraite de l'employeur

Le tableau 10 présente des estimations quant au coût total à long terme de cinq catégories de régimes de retraite de l'employeur. Les coûts sont exprimés en pourcentage de la charge salariale, avant et après l'adoption des mesures de réforme proposées par l'Ontario. Les mesures de réforme dont les coûts ont ainsi été sondés sont les suivantes: protection contre l'inflation de l'ordre de 60 pour cent de l'augmentation annuelle de l'IPC, dévolution après cinq ans, contributions minimums obligatoires de la part de l'employeur, taux d'intérêt raisonnable sur les cotisations des membres et prestations obligatoires pour les survivants avant et après la retraite. Les éléments ayant servi à l'origine pour l'établissement du régime, les hypothèses économiques et actuarielles ainsi que les méthodes de calcul des coûts sont identiques à ceux qu'emploie le Comité des affaires sur la polique des régimes de retraite, dans son rapport en sept tomes intitulé *A Consensus Brief on Canadian Retirement Income Policy*[42]. On a décidé d'employer une classification des régimes, une méthodologie et des données identiques à celles du Comité des affaires parce que tous ces

[42]Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite, *A Consensus Brief on Canadian Retirement Income Policy*, septembre 1983.

Tableau 10 Estimation des coûts des régimes de retraite du secteur privé, avant et après la réforme.
(en pourcentage de la charge salariale)

Catégories de régimes	Sans augmentations ponctuelles			Avec augmentations ponctuelles de 40%[1]		
	Avant	Après	% de changement	Avant	Après	% de changement
Cotisations déterminées	7,6	8,0	5	7,6	8,0	5
Prestations forfaitaires[2]	2,0	3,3	65	2,4	3,3	38
Gains reconstitution de carrière[2]	5,5	7,7	40	6,2	7,7	24
Meilleures années ou fin de carrière (régimes contributifs)	6,1	8,6	41	6,9	8,6	25
Meilleures années ou fin de carrière (régimes non contributifs)	3,9	6,1	56	4,6	6,1	33
Résultats combinés pour tous les régimes[3]	**4,2**	**6,0**	**43**	**4,8**	**6,0**	**25**

Source: Estimations préparées par William M. Mercer Ltd., pour le ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario.

[1]40% constitue un taux représentatif d'indexation à l'inflation dans le cas des régimes de retraite parrainés par des entreprises de taille considérable.

[2]En supposant que l'enrichissement des prestations des membres actifs correspondra à 70% du SMI.

[3]La pondération a été effectuée selon les statistiques sur les membres des régimes citées dans le Livre vert, soit: 8,6 pour cent pour les régimes à cotisations déterminées; 39 pour cent pour les régimes à prestations forfaitaires; 22,3 pour cent pour les régimes gains reconstitution de carrière; 17,3 pour cent pour les régimes contributifs fin de carrière et 12,8 pour cent pour les régimes non contributifs fin de carrière.

éléments correspondent bien à la pratique présentement suivie dans le secteur privé. De plus, les hypothèses économiques du Comité des affaires sont raisonnablement représentatives des prévisions à long terme et conviennent à des fins d'estimation des effets à long terme engendrés par les coûts[43].

Les coûts de la réforme varieront considérablement d'un régime à l'autre à cause des différences majeures qui existent entre les modalités de paiement des prestations, la mobilité des employés, les méthodes d'évaluation, la capitalisation du régime, l'âge moyen des participants et la répartition des membres du régime selon le sexe. Pour chacune des catégories de régimes en cause ici, il demeure cependant vrai que l'élément déterminant en ce qui concerne les augmentations éventuelles des coûts est la clause d'indexation stipulée en vertu du régime. Si le régime prévoit déjà des augmentations régulières des prestations, selon des modalités non contractuelles, afin de protéger ses membres contre l'inflation, les hausses de coût dues à la réforme seront moins considérables. Les augmentations réelles des coûts pour un régime en particulier pourront être fort différentes des prévisions figurant au tableau 10. Il importe de garder cet élément en mémoire dans le cadre de l'analyse présentée ci-après; la discussion qui suit porte uniquement sur les coûts de régimes ayant des similitudes suffisantes avec les régimes présentés dans le tableau.

Les données fournies par la Commission des régimes de retraite de l'Ontario confirment que les régimes d'importance majeure suivent en général une pratique qui consiste à rehausser la pension des employés déjà à la retraite d'un montant correspondant à environ 40 pour cent du taux d'inflation[44]. De même, les régimes de retraite à prestations forfaitai-

[43]Les hypothèses utilisées pour calculer les coûts estimatifs au tableau 10 sont: taux de rendement des placements: 8,5 %; progression des salaires: 7,5 %; inflation: 6,0 %.

[44]Laurence E. Coward et J. Wells Bentley, *op. cit.*

res et les régimes reconstitution de carrière rehaussent les crédits de retraite accumulés par les cotisants actifs pour tenir compte d'au moins 70 pour cent des changements intervenus dans le SMI. Ces modalités d'indexation ont été intégrées aux estimations de coût figurant au tableau 10.

Dans le cas des régimes où le répondant ne procède pas à des rajustements non contractuels afin de protéger les prestations contre l'inflation, les chiffres figurant au tableau 10 indiquent que la réforme entraînerait des augmentations de coût appréciables. Les mesures de réforme proposées augmenteraient les coûts des régimes à prestations forfaitaires de 65 pour cent; dans le cas des régimes non contributifs fin de carrière, l'augmentation serait de 56 pour cent et pour les régimes reconstitution de carrière elle serait de 40 pour cent. Les augmentations de coût pour les régimes de retraite à cotisations déterminées ne seraient que de cinq pour cent. Cette augmentation plus modeste s'explique par la nature même de ces régimes, qui fait en sorte que la seule mesure de réforme susceptible de les affecter est la règle de dévolution après cinq ans[45]. Pour toutes les catégories de régime considérées, les réformes proposées entraîneraient un taux combiné d'augmentation des coûts de 43 pour cent.

On trouve cependant plusieurs employeurs qui procèdent régulièrement à des enrichissements non contractuels des prestations en faveurs des membres du régime qui ont déjà pris leur retraite, dans le but de les protéger contre l'inflation. Cette façon de faire amoindrit l'effet éventuel de la réforme sur les coûts. Au lieu d'une augmentation de 65 pour cent des coûts, les régimes à prestations forfaitaires sont alors soumis à une augmentation de 38 pour cent. Dans le cas des régimes non contributifs fin de carrière, l'augmentation est de 33 pour cent au lieu de 56 pour cent et, pour les régimes reconstitution de carrière, l'augmentation de coût passe à 24 pour cent. Pour l'ensemble des diverses catégories de régimes sous étude le pourcentage d'augmentation des coûts imputés à la charge salariale s'établit dès lors à 25 pour cent au lieu de 43 pour cent.

L'analyse du tableau 10 révèle un autre élément important: alors que les pourcentages d'augmentation des coûts sont élevés, le coût des mesures de réforme, exprimé en pourcentage de la charge salariale, s'échelonne entre 0,4 et 2,5 points de pourcentage. Les mesures de réforme proposées entraîneraient, par exemple, une augmentation moyenne de 65 pour cent du coût des régimes de retraite à prestations forfaitaires lorsque le régime en cause ne comporte pas de modalités volontaires d'indexation pour protéger contre l'inflation les membres à la retraite. Ceci correspond à une augmentation moyenne de coût selon la liste des salaires de 1,3 point de pourcentage. Considérant que la plupart des répondants des régimes à prestations forfaitaires fournissent actuellement des enrichissements non contractuels à titre de protection contre l'inflation, la réforme ne hausserait les coûts de ces régimes que de 0,9 point de pourcentage de la liste des salaires, en moyenne. Plusieurs répondants des régimes de retraite reconstitution de carrière et des régimes fin de carrière effectuent également des rajustements non contractuels, ce qui réduirait encore les effets de la réforme proposée sur les coûts de ces régimes.

Il ne faut pas oublier non plus que les contributions versées à un régime de retraite donnent droit à des dégrèvements d'impôt. Les contributions des employeurs et les cotisations des employés sont déductibles lors du calcul du revenu imposable. Ceci amoindrit l'effet réel des augmentations de coût engendrées par la réforme des pensions. Le gouvernement peut faciliter encore plus la période de transition vers ces coûts plus élevés des pensions en s'abstenant de mettre en oeuvre les mesures de réforme, tant que les employeurs et les em-

[45]Les propositions de réforme portant sur la protection contre l'inflation demeurent sans effet sur les coûts des régimes à cotisations déterminées parce que ces régimes sont conçus de telle sorte que le revenu de placement additionnel engendré par l'inflation, s'il en est, est canalisé automatiquement vers les membres du régime. Cependant, ce sont les membres du régime qui assument les risques que comportent les placements.

ployés n'auront pas eu le temps de mener des négociations entre eux et d'apporter les modifications voulues à l'ensemble du programme de rémunération.

La valeur et l'efficacité d'un ensemble donné de mesures visant à la réforme des pensions se traduisent directement par des incidences sur les coûts. Si l'on veut que l'appareil des régimes de l'employeur, à participation volontaire, fournisse des pensions plus adéquates et plus généreuses, il s'ensuit inévitablement que le coût global des régimes supplémentaires de rentes devra augmenter, dans le secteur privé. Si les Canadiens désirent un meilleur système de régimes de retraite à participation volontaire, ils devront accepter de payer les coûts plus élevés ainsi engendrés pour les pensions.

Incidences des augmentations de coût

La plupart des employeurs bien établis et de grande envergure peuvent absorber les augmentations de coût à court terme et peuvent s'ajuster à des augmentations à long terme en compensant les coûts additionnels par des ajustements internes ou en négociant des augmentations moins considérables des salaires et de la rémunération. À cause du caractère obligatoire des modalités de protection contre l'inflation, les employeurs et leurs employés peuvent accepter de réduire la formule servant à fixer le montant des prestations, de façon à compenser pour les augmentations de coût ou, dans certains cas, pour garder inchangé l'ensemble des coûts du régime de retraite. Suite à de tels ajustements, le montant des rentes versées au début de la période de retraite serait moins élevé mais ce montant en dollars augmenterait, compte tenu de la poussée de l'inflation, au cours des années suivantes.

Les employeurs à la tête d'une entreprise plus petite, ceux qui sont moins solidement établis ou ceux qui oeuvrent dans des secteurs économiques aux prises avec des difficultés particulières devraient se pencher sur diverses solutions de rechange de portée plus large. Ces employeurs pourraient décider de remplacer leur régime à prestations déterminées par un régime à cotisations déterminées ou peut-être même de mettre fin au régime de retraite offert à leurs employés. Dans ce dernier cas, il reviendrait alors à chaque employé de prendre les mesures voulues pour préparer son départ en retraite, par l'intermédiaire d'un REER ou d'un CRIF.

Pour les employeurs à la tête d'une petite entreprise ou d'une entreprise de taille moyenne, le principal coût à long terme proviendrait des mesures de protection contre l'inflation. Certains de ces employeurs pourront considérer, même après avoir étudié la possibilité de réduire la formule servant au calcul des prestations, que l'adoption d'une clause de protection minimum contre l'inflation exposerait leur compagnie à des incertitudes inacceptables quant à la fluctuation des coûts, à cause du caractère imprévisible de la progression de l'inflation. La solution qui leur semblera alors pertinente consistera à remplacer les régimes à prestations déterminées par des régimes à cotisations déterminées.

Même si la réforme amenait plusieurs employeurs à réévaluer leur régime de retraite et peut-être, dans certains cas, à liquider un régime en vigueur, il n'en demeure pas moins que ces mêmes mesures de réforme donneront aux régimes de retraite un caractère plus avantageux pour les employés. Il est donc possible qu'un nombre plus considérable d'employés soient prêts à intégrer à leurs négociations de travail la question des régimes de retraite de l'employeur et à participer à ces régimes. Ce sera particulièrement vrai pour les employés qui ont accompli peu d'années de service et qui sont grandement désavantagés par les modalités présentement en vigueur dans le cadre des régimes de l'employeur. Par ailleurs, le caractère obligatoire de l'admissibilité aux régimes pour les employés à temps plein et à temps partiel entraînera une augmentation du nombre de personnes bénéficiant d'une garantie en vue de la retraite.

En résumé, les coûts plus élevés pourraient entraîner une certaine révision à la baisse de la formule servant aux calculs dans le cadre des régimes à prestations déterminées, le

remplacement de certains régimes à prestations déterminées par des régimes à cotisations déterminées, ainsi que la liquidation de certains régimes. Bien qu'il ne soit pas possible d'établir des projections pour mesurer l'ampleur de tels changements, on peut penser qu'ils ne revêtiraient probablement pas une envergure majeure, si l'on accorde aux employeurs et aux employés un temps suffisant pour leur permettre de s'ajuster à ces augmentations du coût des pensions. Simultanément, l'appareil de revenu de retraite présentera plus d'attrait, surtout pour les travailleurs à temps partiel et pour les employés qui comptent peu d'années de service. Ce facteur rehaussera le niveau de participation aux régimes de retraite existants et encouragera éventuellement la création d'autres régimes encore. Il ne faudrait pas oublier que la progression la plus rapide enregistrée jusqu'ici par les régimes de l'employeur à participation volontaire faisait suite, en 1965, à l'adoption de mesures législatives ayant pour effet d'établir des normes minimales en matière de pensions.

Les pensions vues comme une forme de rémunération différée

L'appareil de revenu de retraite en vigueur au pays devra s'adapter aux nouvelles attitudes qui s'affirment et qui font que l'on considère maintenant que les pensions constituent une forme de rémunération différée et qu'elles appartiennent aux employés. En acceptant ainsi de reconnaître que les pensions constituent une rémunération différée et qu'elles doivent être transférables, on suscitera peut-être une transformation de la structure même du système de modalités volontaires en vue de la retraite présentement en place au Canada. Au cours des ans, les rentes seront versées dans une proportion croissante par l'intermédiaire de régimes à cotisations déterminées, établis par les particuliers eux-mêmes. Ceci devrait simultanément réduire l'importance relative des régimes de retraite à prestations déterminées.

Les mesures proposées par l'Ontario en vue de la réforme des régimes de l'employeur s'inspirent du point de vue, que partagent d'ailleurs la majorité des Canadiens, à l'effet que les pensions constituent une forme de rémunération différée:

- la dévolution après cinq années de service permettra aux travailleurs de changer d'employeurs sans perdre leurs crédits de rente accumulés;

- les intérêts payés à un taux raisonnable sur les cotisations des employés, lorsqu'elles leur sont remboursées parce qu'ils se retirent du régime, sont une façon de démontrer que les cotisations confiées à la caisse de retraite continuent d'appartenir à l'employé et qu'elles ne devraient donc pas servir à subventionner des prestations au bénéfice d'autres employés;

- les contributions d'un montant minimum attendues de l'employeur font en sorte que les crédits de rente accumulés par les employés, qu'ils aient accompli beaucoup ou peu d'années de service, soient financés au moins partiellement par l'employeur, comme s'y attendent en général les membres d'un régime de retraite défini comme ayant un caractère contributif;

- la clause minimum de protection contre l'inflation intégrée aux régimes à prestations déterminées est une façon de reconnaître que les revenus de placement additionnels engendrés en période d'inflation proviennent en fait des épargnes des membres qui ont été confiées à la caisse de retraite, et qu'une part de ces revenus de placement gonflés par l'inflation devrait donc servir à financer l'indexation des prestations au lieu de donner lieu à une redistribution qui ignore les membres à la retraite et les membres qui ont droit à une rente différée, pour privilégier plutôt les cotisant actifs en enrichissant leurs prestations, ou encore les répondants du régime en abaissant leurs coûts; et

- la transférabilité garantie permet au travailleur de regrouper dans un régime d'épar-

gne-retraite qui lui appartient, les crédits de pension qu'il a accumulés auprès de divers employeurs.

On assistera progressivement à la mise en place d'un système plus largement fondé sur des moyens d'épargne-retraite établis par les particuliers eux-mêmes. Cette transformation se manifestera de trois façons.

D'abord, grâce à l'effet combiné des modalités d'acquisition plus rapide des droits et des clauses de transférabilité, les employés qui changent fréquemment d'employeurs pourront regrouper dans leur CRIF et dans leur REER la valeur des crédits de retraite transférés, en provenance de divers régimes de retraite à prestations déterminées. Les régimes à prestations déterminées demeureront plus nombreux que les régimes de retraite à cotisations déterminées établis par un employeur mais, à cause de la mobilité de la main d'oeuvre, une proportion de plus en plus considérable du revenu de retraite proviendra de ces nouveaux moyens d'épargne-retraite à cotisations déterminées.

Deuxièmement, plusieurs employeurs procèderont à une révision et à une reformulation de leur régime de retraite. Afin de se conformer aux attentes suscitées au sein de notre société par la conception voulant que les pensions constituent une forme de rémunération différée et aussi parce qu'ils souhaitent témoigner leur appréciation aux employés qui ont fidèlement accumulé de nombreuses années de service, certains employeurs pourraient remplacer leur régime de retraite unique par un système à deux paliers. Par exemple, un régime contributif fin de carrière, deux pour cent, comportant des modalités d'indexation non contractuelles, pourrait être remplacé par un régime non contributif fin de carrière, 1,5 pour cent, avec indexation selon 60 pour cent de l'augmentation annuelle de l'IPC, aux termes duquel l'employé ne commencerait à accumuler des crédits de retraite qu'après avoir atteint l'âge de 30 ans. Ce premier régime serait avantageux pour les employés qui comptent de nombreuses années de service, tout en réduisant les effets engendrés sur les coûts du régime par certaines des mesures de réforme des pensions, dont: la dévolution plus rapide, le montant minimum des contributions requises de la part de l'employeur, le paiement de revenus d'intérêt, à un taux raisonnable, sur les cotisations de l'employé lorsqu'il se retire du régime, la protection contre l'inflation et les clauses de transférabilité des droits acquis.

Comme deuxième palier, l'employeur pourrait offrir un régime contributif, à cotisations déterminées, auquel tous les employés à temps complet et à temps partiel seraient admissibles, quel que soit leur âge. Ce régime à cotisations déterminées ou l'adoption de modalités stipulant que l'employeur versera directement des contributions à un REER ou à un CRIF serait une façon de reconnaître explicitement que les pensions constituent une rémunération différée, tout en permettant aux employeurs dont la main-d'oeuvre est très mobile de limiter leurs frais d'administration, surtout en ce qui concerne les garanties accordées aux employés à temps partiel. Une telle restructuration établissant des modalités de retraite selon deux paliers distincts entraînerait une augmentation du nombre et de la proportion d'employés qui participent à des régimes de retraite à cotisations déterminées, qu'ils aient accompli peu ou plusieurs années de service. Le système de modalités à participation volontaire en vue de la retraite en vigueur au Canada deviendrait ainsi, dans son ensemble, plus largement fondé sur des régimes à cotisations déterminées.

Troisièmement, grâce aux amendements proposés à l'égard des REER, près de trois millions d'employés à temps plein et à temps partiel travaillant pour des entreprises de petite taille auront accès à des modalités officiellement établies en vue de leur préparer un revenu de retraite. L'adoption d'un dégrèvement d'impôt d'envergure globale, applicable pendant toute la vie du contribuable à l'égard de ses cotisations à des modalités d'épargne en vue de la retraite, viendra encore renforcer le rôle que pourront jouer les REER grâce aux dispositions plus souples les régissant. Suite à la mise en oeuvre de ces deux mesures de réforme, on constatera également qu'une proportion croissante du revenu de retraite proviendra de régimes à cotisations déterminées établis par le particulier lui-même.

Le gouvernement de l'Ontario accepte et endosse le principe de base sur lequel la Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario a fondé toutes ses recommandations. Nous sommes nous aussi persuadés que la grande majorité des Canadiens considèrent que la planification de la retraite doit demeurer la responsabilité personnelle des citoyens. Plus spécifiquement, le rapport de la Commission déclarait:

> On s'entend en général pour reconnaître que la retraite est une question de préférences individuelles et que c'est chacun des particuliers qui devrait, en dernière analyse, assumer la responsabilité de préparer sa propre retraite ... Pour répondre aux besoins et aux souhaits de chacun, il faut disposer d'une certaine souplesse que ne peuvent comporter les régimes collectifs ni les programmes universels à visées sociales[46]. (Traduction libre)

Il faudrait donc interpréter les propositions soumises par l'Ontario comme une démarche visant à faciliter la transformation du système de modalités volontaires en vue de la retraite en vigueur au Canada, afin d'en arriver à donner une place vraiment prépondérante aux moyens d'épargne-retraite établis par les particuliers.

---

[46] *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, «Design for Retirement», Volume 1, Queen's Printer, Toronto, 1980.

VIII. La femme et les régimes de retraite

L'appareil de revenu de retraite présentement en vigueur au Canada comporte diverses limitations qui, bien qu'elles ne soient pas intentionnelles, font en sorte que nombre de femmes se trouvent aux prises avec des difficultés lorsqu'elles veulent se préparer adéquatement en vue de leur retraite. La Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario a constaté que, même si les modalités en vigueur pour la préparation de la retraite n'ont pas été conçues de façon à exercer un effet discriminatoire à l'égard des femmes, leur agencement et leur mode d'opération font souvent en sorte que les femmes obtiennent un revenu de retraite minimal[47].

L'Ontario a proposé plusieurs mesures de réforme qui permettront au système de revenu de retraite de répondre aux besoins de la femme, non seulement en qualité de personne au foyer mais aussi en qualité de principal travailleur rémunéré, à titre indépendant. Ces mesures de réforme amélioreront grandement la situation des femmes en ce qui concerne leur revenu de retraite. On trouvera en appendice A une évaluation des effets quantitatifs de la réforme des pensions pour les femmes.

Certains groupes ont proposé l'adoption d'une pension spéciale, dans le cadre du RPC, pour fournir une garantie directe aux personnes au foyer en ce qui concerne leur revenu de retraite. Cependant toutes les modalités spécifiquement proposées jusqu'ici engendreraient des problèmes et des injustices. Le gouvernement fédéral et les provinces analyseront la question afin d'établir s'il est possible de formuler une clause équitable permettant d'intégrer au RPC une pension pour la personne au foyer; on étudiera également des solutions de rechange à une telle pension visant directement la personne au foyer.

La femme et les problèmes que soulève la préparation de la retraite

Plusieurs femmes sont confrontées à diverses circonstances d'ordre social ou économique qui font en sorte qu'il s'avère difficile pour elles d'accumuler un revenu adéquat en vue de la retraite. La plupart des problèmes relatifs aux pensions trouvent leur origine dans les caractéristiques mêmes que comporte la participation de la femme à la population active. Jusqu'à récemment encore, les femmes travaillaient surtout dans des petites entreprises, occupaient des emplois à temps partiel ou leurs périodes d'emploi connaissaient maintes interruptions; leurs revenus étaient donc peu élevés. Il s'ensuit que nombre de femmes occupent des emplois où on ne leur offre pas de participer à des dispositions établies officiellement en vue de préparer leur retraite, pour compléter le régime obligatoire qu'est le RPC.

Lorsque les femmes sont membres d'un régime de retraite de l'employeur, leur mobilité considérable d'un emploi à l'autre réduit la probabilité qu'elles en arrivent à satisfaire aux dispositions minimums leur donnant un droit acquis à un revenu de retraite. Lorsqu'elles se retirent de la force ouvrière pour élever de jeunes enfants, les femmes sont nettement placées devant un obstacle qui les empêche d'accumuler un nombre suffisant d'années de service continu pour avoir droit à une pension. Même si la femme est admissible à une rente différée lorsqu'elle quitte un employeur, des facteurs comme son salaire généralement peu élevé, les carences des clauses de transférabilité et l'absence générale de modalités d'indexation des pensions contribuent à réduire de façon appréciable la valeur de la rente qu'elle recevra éventuellement.

L'appareil de revenu de retraite présentement en vigueur au Canada ne reconnaît pas intégralement que les crédits et les actifs accumulés en vue de la retraite, pendant la durée d'un mariage ou d'une union de fait, appartiennent en commun aux deux conjoints. Dès lors, le traitement réservé aux pensions lorsqu'il y a rupture du mariage est contradictoire

[47]Voir: *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, Volume III, p. 115.

et s'avère souvent injuste. Ceci joue au désavantage de la femme, puisqu'elle ne bénéficie pas des pensions gagnées pendant la durée de l'union des conjoints.

Pour plusieurs femmes plus âgées, et aussi pour un nombre appréciable mais décroissant de femmes plus jeunes, le bien-être dont elles jouiront lors de la retraite dépendra de l'existence d'une clause leur donnant droit à une pension à titre de survivant, dans le cadre du régime de retraite de leur époux. On rencontre cependant bien des régimes de retraite de l'employeur qui ne comportent pas une telle clause, et ceci entraîne une baisse majeure du revenu de la femme lors du décès de son époux. Même lorsque le régime stipule le paiement d'une rente de survivant, il arrive souvent que les prestations ne soient pas rajustées en fonction de l'inflation, minant ainsi la valeur réelle de la rente réduite versée au survivant. Lorsqu'elles sont privées d'autres sources de revenu à titre privé, nombre de femmes en viennent alors à dépendre du programme lié aux gains qu'est le SRG versé par le gouvernement fédéral, et d'autres programmes complémentaires au palier provincial, comme le programme GAINS offert en Ontario.

Les incidences de la réforme des pensions pour la femme

Les propositions formulées par l'Ontario pour la réforme des pensions ont été conçues dans le but de contribuer à résoudre les problèmes que rencontrent les femmes dans la préparation de leur revenu de retraite et à leur donner accès à de meilleures pensions. Parmi les mesures proposées par l'Ontario, celles qui favoriseraient ces visées sont celles qui prévoient:

- une augmentation du revenu garanti aux personnes âgées vivant seules, grâce à l'effet combiné de la PSV, du SRG et du programme GAINS;
- l'adoption de mesures permettant aux régimes de retraite de l'employeur et au RPC de tenir compte des caractéristiques dynamiques et variées du cheminement de carrière des femmes pendant leurs années de participation à la population active;
- l'adoption de mesures qui donneront aux femmes des chances accrues de préparer adéquatement leur départ en retraite, grâce aux modifications apportées aux REER, à la création des comptes de retraite avec immobilisation des fonds (CRIF), et à l'adoption de mesures plus souples d'assistance fiscale pour encourager l'épargne-retraite;
- l'adoption de mesures qui s'inspirent du principe qui veut que les pensions soient considérées comme faisant partie du patrimoine de la famille; entre autres, il y aurait partage des crédits accumulés et des avoirs lors de la rupture du lien matrimonial ainsi que la division de la pension du RPC entre les conjoints, lors de la retraite; et
- l'enrichissement des prestations de survivant accordées par les régimes de l'employeur et par le RPC.

Même après une réforme des régimes de retraite publics et privés liés aux gains, plusieurs des problèmes que rencontrent les personnes âgées de nos jours demeureront non résolus. La réforme permettra cependant de faire en sorte qu'au pays, un nombre moins considérable de femmes se retrouvent à l'avenir dépendantes des programmes liés aux gains originant du gouvernement fédéral. En augmentant le montant de revenu garanti dont bénéficient les personnes âgées vivant seules en Ontario, grâce à l'effet combiné de la PSV et du SRG au palier fédéral, et du programme GAINS au palier provincial, on démontre bien que l'enrichissement du revenu des personnes âgées présentement à la retraite constitue un objectif prioritaire de la réforme des pensions. En Ontario, les prestations versées aux termes du programme GAINS seront augmentées pour faire en sorte que le revenu garanti aux personnes âgées vivant seules, grâce à l'effet combiné de la PSV, du SRG et du programme GAINS, corresponde au moins à 60 pour cent du revenu garanti alloué

aux couples âgés. D'ici la fin de 1984, les personnes âgées vivant seules en Ontario bénéficieront d'un revenu de base garanti de plus de 8 000 $ par année. Les enrichissements apportés aux prestations du programme GAINS seront versés à 124 000 personnes âgées de la province, dont les revenus comptent parmi les moins élevés et qui, pour la plupart, sont des femmes.

À cause de leur grande mobilité pendant leurs années de participation à la population active, les femmes ont supporté une part disproportionnée des injustices identifiées dans les régimes de retraite privés qui sont présentement en vigueur. En adoptant des modalités de dévolution plus rapide, en payant des intérêts à un taux raisonnable sur les cotisations des employés, en exigeant un montant minimum de contributions de la part de l'employeur, en établissant une clause de protection contre l'inflation et en offrant une meilleure transférabilité, on fait en sorte que les régimes de retraite de l'employeur accordent aux femmes un traitement plus équitable, de façon à mieux tenir compte de l'évolution dynamique de leur cheminement en milieu professionnel.

En effet, parce que les normes minimums proposées en matière de pensions ont pour but de traiter plus équitablement les travailleurs qui ont accompli peu d'années d'emploi et parce que les femmes, en général, occupent le même emploi pendant des périodes plus courtes, elles bénéficieront dans une plus grande proportion que les hommes des mesures de réforme visant les régimes de retraite de l'employeur. Par exemple, on considère que dans le cas d'une femme qui adhère au Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario à l'âge de 30 ans, la réforme des pensions entraînerait une augmentation de 27 pour cent des prestations acquises en vue de la retraite. Dans le cas d'un homme de 30 ans qui devient membre du régime, l'augmentation enregistrée, dans les mêmes conditions, s'établirait plutôt à 15 pour cent.

En proposant l'adoption d'une règle en vertu de laquelle les employés à temps partiel devraient avoir le choix de participer au régime de retraite de leur employeur aussitôt qu'ils atteignent l'âge de 30 ans, on donne aux femmes de meilleures possibilités de préparer leur retraite. Cette proposition servirait en particulier les intérêts de la femme, parce que plus de 70 pour cent des 1,5 million de travailleurs à temps partiel que l'on trouve présentement au Canada sont des femmes[48]. Ceci s'avèrera à l'avenir un avantage de plus en plus appréciable pour elles car le taux de progression de la participation des femmes à des emplois à temps partiel dépasse celui des hommes[49].

Nous avons également proposé une réduction de la période de contribution au RPC ouvrant droit au versement d'une rente maximum, pour la ramener à 35 ans au lieu de 40 ans. C'est là une autre mesure qui permettrait au système de mieux s'adapter aux caractéristiques particulières du cheminement des femmes au sein de la force ouvrière. La pension du RPC destinée à une femme serait ainsi mieux protégée contre les conséquences négatives d'une période prolongée d'interruption d'emploi, du choix d'un emploi à temps partiel et d'un niveau moins élevé de rémunération. On prévoit que cette réduction de la période de cotisation au RPC rehaussera de 10 pour cent en moyenne la pension du RPC pour les femmes.

Les propositions visant la création des CRIF et l'adoption de modalités permettant à l'employeur de verser des cotisations directement dans le REER d'un employé s'avéreraient particulièrement avantageuses pour les femmes qui travaillent pour des entreprises de petite taille. De telles modalités de retraite comporteraient des coûts administratifs peu élevés, puisqu'il s'agit de régimes à cotisations déterminées qu'un particulier établit lui-même, ce qui devrait encourager les petites entreprises à y verser des contributions en fa-

---

[48] Main-d'oeuvre Canada, *Le travail à temps partiel au Canada. Rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1983, p. 45, 198.

[49] Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario, Service des régimes de retraite, *Part Time Employment in Canada: Summary of Demographic Trends 1955-1982*, document polycopié, Toronto, 1982.

veur de tous leurs employés, à temps plein et à temps partiel. Les employés, hommes et femmes, conserveraient la possibilité de verser eux-mêmes des cotisations additionnelles à leur CRIF et à leur REER. Grâce à l'effet combiné de mesures comme l'établissement des CRIF, la dévolution plus rapide et les clauses de transférabilité, les femmes auraient accès à un mécanisme leur permettant de conserver les crédits de pensions accumulés aux cours de leurs périodes d'emploi auprès de divers employeurs, dans le cadre d'entreprises de plus ou moins grande taille.

La proposition soumise par le gouvernement fédéral en vue d'accorder des déductions d'impôt plus généreuses à l'égard de l'épargne-retraite et d'offrir des modalités plus souples d'assistance fiscale permettront aux femmes et aux hommes d'en arriver plus facilement à synchroniser leur programme d'épargne-retraite, en tenant compte de leurs priorités quant à la répartition de leur revenu disponible entre la consommation et l'épargne en général. Les personnes qui ont besoin de leur revenu pour élever des enfants et qui désirent retarder le moment où ils accumuleront des épargnes en vue de la retraite auront ainsi la latitude voulue pour le faire. La proposition du fédéral permet aux particuliers d'accumuler d'une année à l'autre les déductions d'impôt dont ils ne peuvent se prévaloir pour l'instant, afin de les utiliser plus tard, lorsque leurs responsabilités familiales seront moins lourdes, qu'une tranche plus considérable de leur revenu deviendra disponible à des fins d'épargne et que la préparation de la retraite en viendra à occuper un rang prioritaire.

Les propositions formulées par l'Ontario pour la réforme des régimes de retraite de l'employeur sont compatibles avec la notion actuelle qui veut que les conjoints, en tant que partenaires économiques, contribuent ensemble, directement ou indirectement, à l'accumulation des avoirs de retraite et des fonds d'épargne-retraite. Lorsque le mariage ou l'union de fait se prolonge dans l'accord mutuel, nous reconnaissons explicitement le caractère réciproque de la contribution apportée par les deux conjoints pour permettre au ménage d'accumuler des crédits de pensions du RPC et c'est pourquoi nous proposons un partage automatique des crédits de pensions entre les partenaires, aussitôt que le plus jeune des conjoints atteint l'âge de 65 ans. Ainsi, le conjoint qui n'a pas versé directement des cotisations au RPC, parce qu'il a choisi d'occuper à temps plein les fonctions de personne au foyer reçoit, de plein droit, sa propre pension.

L'Ontario propose également que l'on procède au partage de l'actif constitué aux termes de régimes de retraite privés ainsi que des crédits du RPC lorsqu'il y a rupture du lieu matrimonial, quel qu'il soit, reconnaissant ainsi que les deux conjoints ont directement et indirectement apporté une contribution réciproque pour rendre possible le programme d'épargne en vue de la retraite mis en oeuvre par le ménage. En procédant sans délai au partage de l'actif et des crédits accumulés, on élimine également les difficultés qui surgiraient si on essayait de localiser les conjoints qui ont obtenu un divorce plusieurs années auparavant, afin de diviser la rente qui doit leur être servie à l'âge de la retraite[50].

Le besoin d'apporter de tels changements s'impose d'autant plus clairement si l'on considère l'accroissement récent du taux des divorces au Canada. Depuis 1966, le taux des divorces au Canada a quintuplé, passant de 50 à 250 divorces par groupe de 100 000 personnes, suite à la révision apportée à la *Loi fédérale sur le divorce*[51].

L'une de nos propositions veut que les régimes de retraite à participation volontaire, offerts par l'employeur, soient tenus de verser une rente réversible de 60 pour cent en faveur

[50]Les exemples numériques se rapportant au RPC et mentionnés dans le présent chapitre supposent que le RPC a été en existence pendant 47 ans, de telle façon que le calcul des prestations puisse être effectué selon le RPC à échéance.

[51]D.C. McKie, B. Prentice and P. Reed, *Divorce: Law and the Family in Canada*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1983.

du conjoint survivant, après la retraite; en effet, nous considérons que les nombreuses femmes qui choisissent d'exercer les fonctions de personnes au foyer devraient bénéficier d'une protection, au cas, d'ailleurs probable, où leur époux décèderait avant elles. En 1980, on ne trouvait que 731 régimes, couvrant 43 pour cent des travailleurs membres d'un régime de retraite, qui comportaient des modalités en faveur du survivant. Notre proposition permettrait éventuellement d'offrir une garantie en vue de la retraite à deux millions de conjoints et, si on y ajoute les effets combinés de la dévolution plus rapide et des clauses de protection minimum contre l'inflation, ferait en sorte que les régimes de retraite de l'employeur fournissent de meilleures prestations de retraite pour le conjoint survivant qui, dans la majorité des cas, est une femme. De plus, la proposition visant à intégrer aux régimes de retraite privés une rente de 60 pour cent en faveur du conjoint survivant, avant la retraite, s'avèrera elle aussi avantageuse pour les femmes.

L'Ontario a également proposé que les pensions de survivant du RPC, après la retraite, soient enrichies afin de faire en sorte que le survivant, reçoive 80 pour cent du revenu que le RPC versait au ménage, avant le décès du conjoint. Le survivant qui n'a pas versé lui-même des cotisations directes au RPC bénéficierait ainsi d'une rente maximum du RPC de 310 $ par mois, au lieu de 232,50 $.

De même, l'Ontario a proposé des enrichissements de la pension de survivant du RPC, avant la retraite. Ces modalités apporteraient une aide appréciable aux femmes après le décès de leur conjoint. Le montant maximum des prestations mensuelles versées, avant la retraite, à un survivant âgé de 55 à 64 ans serait augmenté, passant de 229,18 $ à 502,50 $. Nous proposons que les prestations du conjoint âgé de 35 à 54 ans soient aussi enrichies. Les principales bénéficiaires de ces mesures seront des femmes. En 1983, 92 pour cent des 300,000 personnes et plus qui touchaient une rente de survivant du RPC avant la retraite, étaient des femmes[52].

L'une de nos propositions vise à faire disparaître du RPC et des régimes de retraite privés, la clause ayant pour effet de mettre fin aux prestations de survivant lors du remariage. Ces nouvelles modalités favoriseraient chaque année plus de 3 000 prestataires du RPC, près de 80 pour cent d'entre eux étant des femmes. Ce changement serait aussi avantageux pour les récipiendaires d'une pension de survivant versée par un régime privé, qui auraient autrement subi une interruption de leurs prestations lors d'un remariage.

Mentionnons enfin que la proposition de l'Ontario à l'effet que des pensions d'un montant égal soient payées aux personnes ayant des états de service semblables, supprime la discrimination fondée sur le sexe à l'intérieur des régimes de retraite à cotisations volontaires. On peut ainsi faire en sorte que les hommes et les femmes qui ont touché des gains comparables pendant leurs années de participation à la population active rémunérée et qui ont versé des cotisations équivalentes reçoivent un revenu de retraite d'un montant égal.

Pensions pour les personnes au foyer

Un certain nombre de propositions ont été formulées, les plus récentes originant du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, prônant la création d'une rente distincte du RPC en faveur des personnes au foyer, afin de leur fournir une garantie directe en ce qui concerne leur revenu de retraite. En allouant une valeur monétaire précise aux services rendus par la personne au foyer, par exemple: la moitié du MGADP, les personnes qui exercent de telles fonctions à temps plein pourraient accumuler une pension qui leur serait payée à l'âge de 65 ans. Bien qu'il soit possible d'établir une telle pension du RPC pour les personnes au foyer, la mise en oeuvre des modalités proposées néces-

[52] *Bulletin statistique du Régime de pensions du Canada*, volume 15, numéro 2, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, juin 1983, p. 32 à 34.

siterait la ratification d'un certain nombre d'injustices graves, créant ainsi une situation inéquitable pour les membres du régime.

On a déjà identifié plusieurs des problèmes et des injustices qui seraient ainsi engendrés[53]. Selon les modalités proposées jusqu'ici, le conjoint qui ne touche pas de revenu d'emploi et qui fait partie d'un couple où un seul des conjoints exerce un emploi pourrait accumuler des crédits de pension du RPC en échange des fonctions exécutées dans le cadre du foyer. Cependant, la personne vivant seule qui touche un revenu d'emploi ne recevrait pas de crédits de retraite supplémentaires, aux termes du RPC, en échange des fonctions identiques qu'elle assume dans son foyer. On crée une injustice en ne reconnaissant pas la valeur des mêmes services lorsqu'ils sont exécutés par un travailleur vivant seul, pour son propre compte. Ajoutons à cela le cas des ménages où une seul conjoint est rémunéré mais touche un revenu d'emploi élevé: l'autre conjoint pourrait accumuler des crédits de retraite du RPC au titre des fonctions exécutées en qualité de personne au foyer alors qu'en fait, cette famille embauche peut-être un ou une aide domestique pour faire le travail ménager. Même dans le cas du couple où un seul des conjoints touche un revenu d'emploi, la situation deviendrait inéquitable lorsque le travail ménager est effectué totalement ou en partie par le conjoint qui exerce par ailleurs un emploi rémunéré.

Une telle pension du RPC pour la personne au foyer créerait aussi des injustices à l'égard du couple lui-même, que ce soit un seul ou les deux conjoints qui occupent un emploi rémunéré. Par exemple, si les deux conjoints gagnent chacun la moitié du MGADP, leur pension totale du RPC s'établirait à 387,50 $ par mois, selon les montants en vigueur en 1984. Un couple où un seul des conjoints occupe un emploi rémunéré et dont les gains correspondent au MGADP recevrait aussi une pension du RPC de 387,50 $. Cependant, le couple où l'un des conjoints ne travaille pas à l'extérieur recevrait aussi une pension additionnelle pour la personne au foyer, calculée selon la moitié du MGADP, soit 193,75 $ par mois. Ceci porterait à 581,25 $ par mois la pension du couple où un seul des conjoints occupe un emploi rémunéré, soit un montant supérieur à celui versé à un couple où les deux conjoints travaillent à l'extérieur, et ce même si les deux couples touchaient des gains identiques avant la retraite.

Si l'on ajoute, dans ce contexte, les effets d'un partage des crédits de retraite entre les conjoints, le traitement inéquitable dont les couples faisaient l'objet, selon qu'un seul ou les deux conjoints travaillaient à l'extérieur, aurait aussi des répercussions sur les prestations de survivant. Le survivant d'un couple où les deux conjoints exerçaient un emploi rémunéré recevrait des prestations égales à 80 pour cent de la pension versée antérieurement au ménage en vertu du RPC, soit 310 $ par mois. Cependant, si l'on ajoute à cela la pension de la personne au foyer, le survivant d'un couple où un seul des conjoints exerçait un emploi rémunéré recevrait une rente mensuelle plus élevée, soit 387,50 $ même si les deux ménages en cause ici touchaient les mêmes gains avant la retraite.

Malgré son caractère désirable pour consolider, par une mesure d'effet direct, la garantie offerte en vue de la retraite, la création d'une pension du RPC pour la personne au foyer selon les modalités formulées jusqu'à maintenant engendrerait de graves injustices. De plus, les propositions avancées ne tiennent pas compte du recul observé quant au nombre de familles où un seul des conjoints occupe un emploi rémunéré. Les propositions formulées par l'Ontario pour la réforme des pensions prennent pour acquis que la façon la plus équitable d'assurer la sécurité du revenu de retraite pour les personnes au foyer con-

[53]Voir, par exemple: *De meilleures pensions pour les Canadiens*, Livre vert, ministère des Approvisionnements et Services, 1982, p. 33, *Rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions*, Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1983, Opinion dissidente par Ted Miller, député, p. 149-150; et le rapport minoritaire soumis au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, intitulé: «More Effective Participation of Homemakers in the Canada Pension Plan», document polycopié, Ottawa, mars 1983.

siste probablement à faire en sorte que l'actif et les crédits accumulés par le ménage en vue de la retraite fassent l'objet d'un partage entre les conjoints.

De par leur nature même, le mariage et l'union de fait créent un cadre à l'intérieur duquel les conjoints partagent et organisent leurs ressources afin d'en bénéficier de façon réciproque au cours de leurs années de travail rémunéré et de retraite. Les propositions formulées par l'Ontario afin que la pension du RPC fasse automatiquement l'objet d'un partage entre les conjoints lors de la retraite, l'enrichissement des prestations de survivant aux termes du RPC, avant et après la retraite, la clause obligatoire établissant des prestations d'un montant minimum en faveur des survivants dans le cadre des régimes de retraite privés et le maintien des prestations de survivant après le remariage sont autant de changements qui favoriseront ceux et celles qui exercent à temps plein les fonctions de personnes au foyer. S'il y a rupture du lien matrimonial, un meilleur partage des crédits du RPC accumulés pendant la période du mariage et les clauses stipulant que les pensions accumulées dans le cadre de régimes de retraite privés font partie des biens familiaux permettront de veiller à ce que les conjoints, entre autres le conjoint qui exerce à temps plein les fonctions de personne au foyer, bénéficient d'un partage équitable des épargnes accumulées conjointement par le couple en vue de la retraite. Cette façon de procéder, même si elle ne pourvoit qu'indirectement à l'objectif qui consiste à garantir un revenu de retraite aux personnes qui oeuvrent à temps plein au foyer, présenterait l'avantage d'être plus équitable.

Des interrelations complexes s'établissent entre les modalités d'une pension pour la personne au foyer et les autres propositions formulées au sujet des prestations du RPC et du financement du régime. Il sera nécessaire de mener une étude plus approfondie avant de formuler des conclusions finales à ce sujet. Le gouvernement fédéral et les provinces étudieront les propositions soumises afin d'établir s'il y a lieu d'incorporer au RPC une clause particulière qui présenterait un caractère équitable; on étudiera également des solutions de rechange à une telle pension visant directement la personne au foyer.

Conclusion

Il y a maintenant près d'une décennie que l'on s'applique à faire l'étude et l'analyse des mesures de réforme visant l'appareil de revenu de retraite en vigueur au Canada. Le moment est venu pour le gouvernement fédéral et pour les provinces d'organiser des rencontres et de négocier un programme global et uniforme de mesures de réforme des régimes de retraite publics et privés. Ces pourparlers devraient être fondés sur une perception claire, établie en consensus, de la nécessité de préserver l'équilibre entre les régimes obligatoires et les modalités volontaires. Il faudrait donc que la réforme des pensions soit élaborée non seulement de façon à enrichir le revenu de retraite, mais aussi en veillant à donner aux Canadiens toute la latitude voulue pour prendre volontairement et privément les dispositions qui leur conviennent en vue de se préparer un revenu de retraite accordé aux valeurs et aux priorités que chacun entend privilégier.

La réforme des pensions constitue un processus dynamique. Les Canadiens s'attachent à apporter une solution définitive aux questions qui suscitent un consensus mais il demeure nécessaire de continuer le dialogue au sujet de l'orientation future des politiques en matière de revenu de retraite. Au nombre des questions qui nécessiteront encore maints pourparlers, mentionnons les pensions pour la personne au foyer, la façon de procéder pour enrichir les prestations de survivant en vertu du RPC, le financement des prestations du RPC et l'adoption éventuelle d'un crédit d'impôt qui remplacerait les déductions accordées pour l'épargne-retraite.

Glossaire des termes techniques

1. Programmes gouvernementaux de transfert de revenus

Pension de sécurité de la vieillesse (PSV):

Programme fédéral universel accordant des prestations de retraite forfaitaires à tous les résidents du pays jugés admissibles, agés de 65 ans ou plus, qu'ils soient ou non dans le besoin.

Supplément du revenu garanti (SRG):

Prestations mensuelles versées, aux termes de la Loi fédérale sur la pension de sécurité de la vieillesse, aux prestataires de la PSV qui sont dans le besoin, afin de leur permettre de toucher le revenu de base garanti.

Programme GAINS:

Programme de revenu annuel garanti du gouvernement de l'Ontario permettant de verser des prestations mensuelles supplémentaires à certaines personnes âgées dans le besoin qui habitent cette province. Les prestations sont établies selon un montant minimum de revenu garanti. GAINS-A désigne des prestations en faveur des personnes de 65 ans et plus; GAINS-D désigne des prestations pour les personnes aveugles ou handicapées.

2. Régime de pensions du Canada et Régime des rentes du Québec (RPC/RRQ)

Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGADP):

Expression tirée du Régime de pensions du Canada; on parle aussi de «maximum des gains admissibles de l'année» ou de «plafond des gains». Il s'agit du montant maximum des gains annuels d'emploi en regard desquels des cotisations peuvent être versées au RPC et qui servent aussi au calcul des prestations. Le MGADP est modifié chaque année selon une formule tenant compte de l'évolution du salaire moyen dans l'industrie. Pour 1984, le MGADP est de 20 800$. Voir aussi Taux de remplacement.

Taux de remplacement:

Il s'agit d'un taux (présentement 25 pour cent) imputé à la moyenne du MGADP des trois années les plus récentes, pour le calcul des prestations lors de la retraite. Le RPC a pour but de fournir un revenu de retraite qui remplace 25 pour cent du salaire moyen dans l'industrie.

Disposition d'exclusion pour élever des enfants:

Disposition du RPC et du RRQ permettant de tenir compte du nombre de mois pendant lesquels le cotisant au régime n'a pas versé de cotisations ou n'a versé que des cotisations d'un montant réduit parce que cette période était consacrée à élever des enfants âgés de moins de sept ans.

Partage des crédits:

Clause du RPC et du RRQ stipulant que lors de la rupture d'un mariage, chacun des conjoints peut obtenir une division en parts égales des crédits de retraite accumulés par les deux membres du couple ou par un seul pendant la durée du mariage.

Ratio de la caisse aux prestations:

Quotient de la valeur quantitative de la caisse de retraite du RPC pour l'année en cours par le coût total des prestations que l'on prévoit devoir payer à même cette caisse, d'ici trois ans.

3. Catégories de régimes de retraite

Régime à prestations déterminées:

Régime où l'on définit le montant des prestations à verser lors de la retraite (selon les années de service, la moyenne des gains, etc.), sans établir par ailleurs le total des cotisations. S'il s'agit d'un régime contributif, le taux des cotisations des employés peut être déterminé et l'employeur paiera alors le reste des coûts.

Cette catégorie se distingue clairement des régimes à cotisations déterminées.

Régime à cotisations déterminées (ou régime à cotisation fixée d'avance):

Régime où l'on détermine le montant des cotisations que doivent verser l'employeur et les employés, sans préciser la formule applicable au c prestations. Les sommes accumulées grâce aux cotisations et au revenu d'intérêt servent à l'achat d'une rente pour le participant.

Cette catégorie se distingue clairement des régimes à prestations déterminées.

Régime contributif:

Régime de retraite stipulant que l'employeur versera des contributions au régime et que les employés verseront des cotisations sous forme de retenues sur le salaire afin d'être admissibles à des prestations aux termes du régime.

Régime non contributif:

Régime de retraite où c'est l'employeur qui verse toutes les contributions requises.

Régime de retraite de l'employeur (ou régime de retraite professionnel):

Régime de retraite offert par un employeur ou endossé par un groupe d'employeurs pour le bénéfice des employés. Cette expression désigne à la fois les régimes couvrant les employés de l'État et ceux du secteur privé mais il ne comprend pas le Régime de pensions du Canada ni les autres programmes publics.

Régime gains reconstitution de carrière (ou régime salaires de carrière):

Régime à prestations déterminées qui attribue des éléments de retraite aux participants en tenant compte du salaire pour chaque année de service et non pas uniquement des gains de dernière année ou de la moyenne des gains de fin de carrière.

Régime à prestations forfaitaires:

Régime à prestations déterminées qui établit quel montant en dollars doit être crédité comme rente de retraite à l'égard de chaque année de service.

Régime fin de carrière:

Expression communément utilisée pour désigner un régime de retraite où la formule des prestations déterminées repose sur la moyenne des gains des années précédant immédiatement la retraite.

4. Clauses les régimes de retraite

Loi sur les régimes de retraite:

Une loi de l'Ontario régissant les régimes de retraite de l'employeur. On y prescrit des normes minimums concernant les prestations, la capitalisation de la caisse de retraite, la solvabilité et les placements.

Mesures de transférabilité:

Mesures établies dans le but de permettre à un particulier de toucher, lors de la retraite, une pension constituée grâce au total de tous les crédits de retraite accumulés pendant ses périodes d'emploi auprès de divers employeurs. Voir aussi «Dévolution».

Dévolution:

Droit d'un participant à un régime, lorsqu'il cesse d'être employé avant sa retraite, au total ou à une partie des prestations auxquelles il aurait eu droit s'il était demeuré membre du régime. En général, ce droit nécessite l'immobilisation des cotisations de l'employé, à compter d'une certaine date. La dévolution prend généralement la forme d'une rente différée commençant à l'âge de la retraite.

Dévolution obligatoire:

Ceci se produit lorsque l'employé a atteint l'âge et a accumulé le nombre d'années de service qui sont stipulés dans une loi sur les régimes de retraite. (En Ontario, il y a dévolution obligatoire et immobilisation des cotisations à l'âge de 45 ans et après 10 années de service ou de participation au régime; ces modalités s'appliquent aux prestations de retraite accumulées dans la province après le 1er janvier 1965.)

Immobilisation des fonds:

Exigence de la loi selon laquelle, après une certaine date, les cotisations versées à un régime de retraite ne peuvent être remboursées en espèces ni déclarées perdues par défaut si l'employé, lorsqu'il cesse d'être au service de l'employeur, a atteint un certain âge ou a accompli une certaine période de service ou de participation au régime.

Rente différée acquise:

Une rente d'un montant déterminé, calculée à la date de cessation d'emploi ou à la date où un régime de retraite prend fin. Cette rente ne devient payable que plus tard, généralement à l'âge de la retraite normale. Voir aussi «Dévolution».

Tables de mortalité:

Tables montrant la proportion de décès et de survivants prévisible pour chaque tranche d'âge. Les actuaires se servent de ces tables pour formuler des hypothèses sur le nombre de décès, lors de l'estimation du coût des pensions pour un groupe en particulier.

Tables de morbidité:

Rapport entre le nombre total des sujets atteints d'une maladie ou d'une invalidité donnée et l'effectif total de la population.

Table de mortalité unisexe:

Table de mortalité regroupant les prévisions quant au nombre de décès et le chiffre total de la population sous étude, sans faire de distinction fondée sur le sexe.

Formule de l'intérêt excédentaire:

Méthode d'ajustement des prestations ou des crédits de pension, en fonction de la composante inflation des taux d'intérêt. Pour connaître cette composante inflation, on déduit du taux de rendement réel des placements le taux d'intérêt que permettrait une économie sans inflation.

Prestations acquises:

Somme des crédits ouvrant droit à pension et accumulés à un moment donné par un cotisant, en fonction de sa durée de service, de ses gains et d'autres facteurs.

Rente réversible:

Rente dont le versement est totalement ou partiellement reporté, après le décès de l'un des conjoints, sur la tête du conjoint survivant.

Membres actifs:

Les employés présentement au travail qui sont aussi membres du régime de retraite.

Membres ayant droit à une rente différée:

Employés qui se sont retirés du régime mais qui conservent leur droit de toucher une rente différée, qui commencera à leur être servie à la date de leur départ en retraite. Voir aussi «Rente différée acquise».

Fonds enregistré de revenu de retraite:

Moyen agréé, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, pour le placement des fonds d'un régime enregistré d'épargne-retraite, parvenus à maturité. Les versements peuvent commencer au moment choisi par le récipiendaire, après l'âge de 60 ans mais avant son 71e anniversaire de naissance. Les versements sont calculés de façon à ce que les fonds soient entièrement épuisés au cours de l'année où se produit le 90e anniversaire de naissance du rentier.

5. Capitalisation des régimes

Régime par répartition pure:

Régime sans modalités de capitalisation à long terme; les sommes encaissées chaque année, au titre des cotisations ou d'autres sources même externes au régime, sont utilisées en totalité si nécessaire pour servir des prestations aux participants.

Capitalisation:

Processus systématique de mise en réserve, dans un fonds, des cotisations à un régime de retraite et des revenus de placement, en vue de satisfaire aux exigences de paiement de toutes les pensions et des autres avantages, à la date stipulée.

Capitalisation intégrale:

Caractéristique d'un régime de retraite dont les engagements, à une date donnée, sont entièrement couverts par les sommes constituant la caisse de retraite.

Passif non capitalisé:

Montant dont la valeur totale des prestations promises en application d'un régime de retraite excède la valeur de l'actif.

Insuffisance actuarielle:

Un passif non capitalisé révélé par l'examen actuariel d'un régime de retraite, dû à un écart entre les faits (revenus de placement, salaires, etc.) et les hypothèses formulées lors d'un examen antérieur du régime.

Surplus:

Excédent de l'actif d'un régime de retraite sur le total du passif.

Période d'amortissement:

Nombre d'années pendant lesquelles des paiements sont effectués à une caisse de retraite en vue de couvrir le coût des pensions ou autres avantages à l'égard desquels la capitalisation n'est pas encore intégrale. Un passif non capitalisé, par exemple, doit être amorti

sur une période de 15 ans; par contre, une insuffisance actuarielle doit être amortie sur une période de cinq ans.

6. Organismes oeuvrant dans le domaine des pensions

ACOR:

L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite regroupe les cadres supérieurs des organismes gouvernementaux chargés de l'administration des lois sur les régimes de retraite, là où elles sont en vigueur (Ontario, Alberta, Manitoba, Saskatchewan, Québec, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et le gouvernement fédéral). Les représentants des autres provinces intéressées peuvent aussi assister aux réunions.

Comité consultatif du Régime de pensions du Canada:

Ce comité se compose d'au plus 16 membres représentant les employés, les employeurs, les personnes qui exercent un travail indépendant et le grand public. Ce comité a pour rôle de revoir périodiquement les modalités d'application de la loi, la situation du fonds de placement du RPC, ainsi que le caractère plus ou moins adéquat de la garantie et des prestations du RPC. Le comité soumet un rapport, chaque année, au ministre de la Santé et du Bien-être social du gouvernement fédéral.

Appendice A

Effets quantitatifs de la réforme des pensions pour la femme

Les propositions formulées par l'Ontario pour la réforme des pensions permettraient à l'appareil de revenu de retraite en vigueur au pays de tenir compte de façon plus adéquate des caractéristiques particulières que présente la participation des femmes à la force ouvrière, afin de rehausser leur niveau de revenu lors de la retraite. Nous présentons ici une évaluation quantitative des incidences des changements proposés visant les régimes de retraite de l'employeur et le Régime de pensions du Canada, afin de démontrer comment ils favoriseraient les femmes.

La réforme des régimes de retraite de l'employeur

La dévolution plus rapide, les intérêts payés à un taux raisonnable sur les cotisations des employés, les contributions d'un montant minimum attendues de l'employeur et la clause de protection contre l'inflation sont toutes des mesures qui amélioreraient de façon appréciable l'efficacité des régimes de retraite à participation volontaire parrainés par les employeurs. Ces mesures de réforme exerceraient un effet positif pour l'ensemble des employés en cause, qu'ils comptent ou non plusieurs années de service, mais elles favoriseraient dans une proportion plus considérable les employés qui n'accumulent que peu d'années de service.

Le tableau A1 compare le cheminement des hommes et des femmes dans la fonction publique de l'Ontario, selon leur âge en début de carrière. Les chiffres présentés dans le tableau décrivent la situation observée, au cours des périodes récentes, en ce qui concerne les 75 000 personnes, hommes et femmes, qui composent la fonction publique de la province. C'est là un exemple typique d'un employeur placé à la tête d'une organisation où la mobilité du personnel est moyenne ou assez réduite.

Ces données permettent de constater que les femmes, en général, demeurent auprès de leur employeur pendant des périodes plus courtes que les périodes d'emploi des hommes. Par exemple, dans chaque groupe de 100 femmes qui se joignent à la fonction publique de l'Ontario à l'âge de 20 ans, on n'en trouve que 36 qui sont toujours à l'emploi du gouvernement après cinq ans et 18 seulement sont encore au travail après dix ans. Faisant contraste, on constate que pour chaque groupe de 100 hommes qui se joignent à la fonction publique à l'âge de 20 ans, 42 sont encore à l'emploi du gouvernement après cinq ans et 29 sont encore au travail après dix ans. On constate que cette mobilité plus grande des femmes existe également dans les groupes de personnes embauchées à un âge plus avancé.

Tableau A1 Cheminement de carrière des hommes et des femmes dans la fonction publique de l'Ontario.

100 personnes commencent leur carrière à l'âge de	Nombre prévu après 5 ans		Nombre prévu après 10 ans		Nombre prévu à l'âge de 65 ans	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
20	42	36	29	18	—	—
30	65	49	56	35	21	9
40	74	62	65	51	32	19
50	76	68	58	49	42	31

Source: Estimations fournies par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario, Direction des services actuariels.

Tableau A2 Augmentation du taux prévu de remplacement du revenu à l'âge de 65 ans, aux termes du Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario.

Âge lors de l'adhésion au régime		Pourcentage de remplacement du revenu prévu			
		Avant la réforme	Après la réforme	Augmentation	Pourcentage d'augmentation
		(%)	(%)	(%)	(%)
20	Hommes	6,5	9,8	3,3	51
	Femmes	3,0	5,9	2,9	97
30	Hommes	14,0	16,1	2,1	15
	Femmes	7,4	9,4	2,0	27
40	Hommes	14,5	16,2	1,7	12
	Femmes	10,0	11,7	1,7	17
50	Hommes	9,1	10,6	1,5	16
	Femmes	7,2	8,9	1,7	24

Source: Estimations fournies par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario, Direction des services actuariels.

La différence entre le cheminement des hommes et des femmes pendant leurs années de participation à la force ouvrière devient aussi apparente lorsque l'on étudie les données sur le nombre de personnes qui restent chez le même employeur jusqu'à la retraite. Dans chaque groupe de 100 hommes qui se joignent à la fonction publique de l'Ontario à l'âge de 30 ans, 21 y demeurent jusqu'à la retraite. Dans le cas des femmes, le nombre des employées qui demeurent dans la fonction publique jusqu'à l'âge de 65 ans n'est que de neuf, pour chaque groupe de 100.

Comme il est probable que les employés qui n'ont accompli que peu d'années de service seront des femmes plutôt que des hommes, on peut dire que les femmes devraient proportionnellement profiter plus largement des quatre mesures de base que nous proposons pour la réforme des pensions. La règle de dévolution après cinq ans permettrait en effet aux employés qui font preuve d'une plus grande mobilité d'accumuler un nombre proportionnellement plus grand d'années de service ouvrant droit à pension. Les trois autres propositions de réforme, soit le paiement d'intérêts à un taux raisonnable sur les cotisations des employés, les contributions minimums attendues de l'employeur et la protection contre l'inflation viendront rehausser la valeur des crédits de retraite rattachés à ces années de service plus nombreuses, ouvrant droit à pension.

Le tableau A2 présente une estimation des effets que les mesures de réforme visant les régimes de retraite de l'employeur exerceraient sur le taux de remplacement du revenu fourni par le Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario, pour les participants hommes et femmes, à l'âge de 65 ans. Les chiffres cités «avant la réforme» ne tiennent pas compte des clauses de retraite anticipée ni de l'indexation des rentes après la retraite ou des rentes différées. Les chiffres cités «après la réforme» décrivent les effets cumulatifs qu'exerceraient les quatre propositions de réforme sur le taux prévu de remplacement du revenu à l'âge de 65 ans, selon le sexe et l'âge d'adhésion au régime. Le Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario est un régime donnant droit à un crédit de pension de deux pour cent par année, dont les prestations sont harmonisées avec les modalités du RPC de façon à verser une rente d'au plus 70 pour cent de la moyenne des cinq dernières années d'emploi les mieux rémunérées.

Les chiffres figurant au tableau A2 permettent de constater quelles sont les incidences de divers cheminements de carrière sur le taux prévu de remplacement du revenu dans le cadre d'un régime de retraite bien précis, avant et après la réforme. Parce que les hommes demeurent en général auprès du même employeur pendant des périodes plus longues que celles observées dans le cas des femmes, le taux de remplacement du revenu auquel ils peu-

vent s'attendre sera plus élevé. Avant la réforme, un homme qui se joint à la fonction publique de l'Ontario à l'âge de 30 ans accumulera, en moyenne, une pension correspondant à 14 pour cent de ses gains en fin de carrière. Cependant, dans le cas d'une femme qui adhère à ce régime au même âge, on peut prévoir que la pension ne correspondra qu'à un taux de 7,4 pour cent.

Après la mise en oeuvre des mesures de réforme proposées par l'Ontario à l'égard des régimes de retraite de l'employeur, les hommes et les femmes bénéficieront d'une augmentation des pensions accumulées à leur lieu d'emploi, mais ce sont les femmes qui se trouveront plus largement favorisées. Par exemple, pour la femme qui adhère à un régime de retraite à l'âge de 30 ans, le taux prévu de remplacement du revenu sera de 9,4 pourcent au lieu de 7,4 pour cent, soit une augmentation proportionnelle de 27 pour cent. L'augmentation proportionnelle correspondante dans le cas d'un homme serait de 15 pour cent. À cause de leur plus grande mobilité, les femmes conserveront cependant un taux de remplacement du revenu moins élevé que celui prévu dans le cas des hommes, même après la réforme des pensions.

Il importe de préciser deux éléments importants au sujet des chiffres cités au tableau A2. D'abord, ces chiffres décrivent uniquement le taux moyen de remplacement du revenu pour les personnes qui ont adhéré au régime à un âge donné; il ne s'agit pas d'une évaluation du niveau final de revenu de retraite versé aux membres du régime de retraite utilisé à titre d'exemple. Les employés qui se retirent du régime avant l'âge de la retraite seraient en mesure de transférer la valeur de leur pension à un CRIF, à un REER ou peut-être de transférer leurs années de service ouvrant droit à pension pour les intégrer au régime de retraite de leur nouvel employeur. Ainsi, les travailleurs, hommes ou femmes, qui changent fréquemment d'employeurs pourront accumuler des crédits de pension provenant de plusieurs périodes d'emploi, pour avoir accès à des taux de remplacement du revenu supérieurs à ceux décrits dans le tableau.

Deuxièmement, même si le tableau A2 indique qu'après la réforme des pensions, les hommes jouiront toujours d'un taux de remplacement du revenu supérieur à celui observé chez les femmes, on prévoit que cette différence ira s'amenuisant. Les caractéristiques du cheminement professionnel des femmes pendant leurs années de participation à la population active font présentement l'objet de transformations rapides et constantes; aussitôt que des similitudes plus étroites se développeront entre la participation des femmes et celle des hommes au sein de la force ouvrière, le taux de remplacement du revenu pour les femmes se rapprochera de celui dont bénéficient les membres des régimes de retraite qui sont de sexe masculin.

Prestations obligatoires en faveur du survivant, après la retraite

On peut constater, grâce au tableau A3, la teneur des modalités standard qui existaient dans le cadre des régimes de retraite de l'employeur recensés en 1980, pour permetre aux survivants de toucher des prestations après la retraite; le tableau montre également la répartition des garanties offertes en faveur des survivants. On ne comptait, en 1980, que 731 régimes, couvrant 43 pour cent des personnes membres d'un régime de retraite de l'employeur, où des prestations de survivant constituaient la clause standard pour le service de la rente. Par ailleurs, 291 régimes, couvrant environ 50 000 membres, ne comportaient pas de clause établie d'avance pour le service de la rente. Dans le cadre de tels régimes, chacun des membres peut, à la retraite, choisir les modalités qui lui conviennent pour le service de sa rente, et il peut demander, entre autres, une rente réversible en faveur du survivant.

Les rentes viagères, garanties pendant une période minimum, étaient la forme courante de versement du revenu de retraite, en vigueur pour 11 667 régimes, couvrant 31 pour cent de toutes les personnes membres d'un régime de retraite de l'employeur. Si le participant décède avant la fin de la période garantie, le plein montant de la pension continue d'être

Tableau A3 Forme normale des prestations de décès après la retraite.

Forme de prestations	Régimes		Participants	
	Nbre	%	Nbre	%
Rente au survivant	731	5,0	1 918 186	42,9
Option choisie	291	2,0	49 368	1,1
Rente viagère avec minimum garanti	11 667	80,0	1 391 727	31,1
Cotisations de l'employé et/ou de l'employeur moins les rentes payées	450	3,1	330 049	7,4
Aucune prestation	1 378	9,4	581 675	13,0
Autres	69	0,5	204 424	4,6
Total	14 586	100,0	4 475 429	100,0

Source: Statistique Canada, *Les régimes de pensions au Canada*, 1980, Catalogue nº 74-401
Les chiffres ayant été arrondis, il est possible que leur total soit différent du chiffre 100.

versé au conjoint survivant jusqu'à la fin de la période garantie seulement. Si le participant décède après la période garantie, le conjoint survivant ne reçoit pas de prestations aux termes du régime.

Plusieurs, sinon la plupart, de ces 11 667 régimes permettaient également à leurs membres, lors du départ en retraite, de remplacer cette rente viagère avec période garantie par d'autres modalités optionnelles, entre autres une rente en faveur du survivant. Le choix d'une rente de survivant donne alors lieu à une réduction actuarielle de la rente initiale du cotisant, afin de permettre que la rente se continue en faveur du conjoint, après le décès du cotisant.

Un autre groupe, comptant 450 régimes couvrant sept pour cent des personnes membres d'un régime de l'employeur, remboursaient tout simplement au conjoint survivant la valeur des cotisations de l'employé et aussi, le cas échéant, les contributions de l'employeur, moins le montant déjà payé à titre de pension. Plus le décès du cotisant se produit à un âge avancé, moins le remboursement versé au survivant est considérable. Enfin, 1 378 régimes couvrant 13 pour cent des personnes membres d'un régime de l'employeur, ne fournissaient aucune clause de rente en faveur des survivants, après la retraite. Un autre groupe de 69 régimes comportaient des modalités offrant d'autres avantages lors du décès du cotisant.

Les chiffres figurant au tableau A3 ne permettent pas de constater les effets engendrés par les amendements récents apportés à la loi sur les régimes de retraite en vigueur en Saskatchewan et au Manitoba; ils nous indiquent quand même qu'il est nécessaire d'exiger que les régimes de retraite offrent une rente réversible en faveur du survivant, ce qui constituerait alors la forme normale de versement du revenu de retraite. Si l'on reprend les chiffres de 1980, l'adoption d'un tel changement aux lois en vigueur permettrait d'offrir une pension de survivant à 2,5 millions de conjoints.

Cette clause obligatoire pourrait être remplacée par d'autres modalités de versement de la rente uniquement si les deux conjoints y consentent, par écrit. Ainsi, les couples où au moins un des conjoints participe à un régime de retraite pourraient choisir conjointement les modalités de pension qui correspondent le mieux à leur situation particulière. Comme les hommes décèdent généralement avant leur épouse, une telle clause rendant obligatoire le versement d'une rente de survivant favoriserait principalement les femmes. Par conséquent, on pourra constater à l'avenir qu'un nombre moins considérable de femmes se trouveront dans l'obligation de s'inscrire à des programmes gouvernementaux de prestations liées au revenu, après le décès de leur époux.

Tableau A4 Cessation des prestations de survivant du RPC.

Total : de 1978 à 1982

Année	Nbre
1978	3 346
1979	3 414
1980	3 579
1981	3 721
1982	3 326
Total	17 386

Cessation selon le sexe, 1982

	Nbre	%
Hommes	709	21,3
Femmes	2 617	78,7
Total	3 326	100,0

Âge lors de la cessation,

	Nbre	%
moins de 40 ans	589	17,7
de 40 à 64 ans	2 108	63,4
65 ans ou plus	629	18,9
Total	3 326	100,0

Source: Données inédites fournies par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Direction des programmes de sécurité du revenu, Ottawa.

La plupart des clauses de rente en faveur des survivants, présentement en vigueur, stipulent que le conjoint touchera 50 pour cent ou moins de la rente initiale servie au cotisant. En exigeant que les prestations de survivant correspondent à 60 pour cent au moins de la rente du cotisant, on permettra à plusieurs conjoints qui bénéficient déjà de clauses en faveur des survivants de profiter d'un enrichissement des prestations.

Maintien des prestations de survivant après le remariage

Le tableau A4 indique quels effets entraînera le maintien des prestations de survivant du RPC, après le remariage. Au cours des cinq années écoulées, de 1978 à 1982, plus de 17 000 bénéficiaires de prestations du RPC ont perdu leur droit à une rente parce qu'ils se sont remariés. L'effet immédiat de cette proposition de réforme sera la remise en vigueur des prestations en faveur des personnes à qui on en a interrompu le versement. L'effet engendré par la suite sera le paiement ininterrompu des prestations aux survivants qui se remarient, soit environ 3 400 personnes par année.

Les femmes seront les principales bénéficiaires de cette mesure de réforme. En 1982, 78 pour cent des 3 326 survivants qui avaient perdu leur droit à des prestations du RPC à cause d'un remariage étaient des femmes. Les chiffres figurant au tableau A4 indiquent également que 82 pour cent des survivants qui se remarient sont âgés de 40 ans ou plus. Il semble donc que les femmes plus âgées seront celles qui seront les plus touchées par cette proposition de réforme. Nous ne disposons pas de données semblables pour les régimes de retraite de l'employeur mais on peut prévoir que le maintien des prestations de survivant après le remariage aura aussi pour effet, dans le cadre des régimes privés, de favoriser surtout les femmes.

Partage des actifs et des crédits de pension

Nous ne disposons pas d'estimations quantitatives directes au sujet des effets qu'aura, pour les femmes, la clause rendant obligatoire le partage entre les conjoints de la valeur des actifs accumulés en vue de la retraite dans un régime de l'employeur ou des crédits de pension du RPC. L'ampleur des répercussions qu'aura cette mesure de réforme sera cependant réduite à cause de l'augmentation marquée de la fréquence des divorces suite à la révision de 1968 visant la *Loi fédérale sur le divorce*. Depuis 1966, le taux des divorces au Canada a quintuplé, passant de 50 divorces environ par 100 000 personnes à 250 divorces par 100 000 personnes en 1979. On peut donc compter 60 000 divorces par année. Environ les trois quarts des femmes divorcées et les cinq-sixièmes des hommes divorcés se remarient par la suite[1].

[1]D.C. McKie, B.Prentice and P. Reed, *Divorce Law and the Family in Canada*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1983.

Les données compilées au sujet des divorces indiquent qu'il n'est plus exceptionnel pour les hommes et pour les femmes de vivre à deux reprises le processus d'établissement d'une famille, avant d'atteindre l'âge de la retraite. Ces changements survenus dans la dynamique qui préside à l'évolution des familles, si l'on y ajoute le fait que les femmes, en moyenne, participent moins que les hommes à des modalités formellement établies en vue de la retraite, qu'elles touchent une rémunération moins élevée et font preuve d'une plus grande mobilité pendant leurs années de participation à la population active, donnent un caractère encore plus urgent à l'adoption d'une clause obligatoire de partage des actifs accumulés en vue d'une pension et du revenu de retraite entre les conjoints, lorsqu'il y a rupture du mariage ou de l'union de fait. Cette clause de partage devrait améliorer de façon appréciable le revenu de retraite que toucheront les femmes.

Réduction de la période de cotisation ouvrant droit à une rente maximum du RPC

En modifiant la clause générale d'exclusion du RPC pour porter le coefficient à 25 pour cent au lieu de 15 pour cent, la période de cotisation nécessaire afin de recevoir une rente maximum aux termes du RPC est ramenée à 35 ans au lieu de 40 ans. Les années ainsi exclues du calcul des prestations du RPC pourraient être des périodes pendant lesquelles le cotisant ne touchait pas de gains ou touchait des gains inférieurs à la moyenne des gains cotisables; cette proposition de réforme entraînera donc un relèvement du niveau moyen des prestations du RPC. On prévoit que le niveau moyen des prestations du RPC augmentera ainsi de six pour cent.

Le tableau A5 permet de distinguer, selon le sexe du cotisant, les effets prévus suite à la modification de la clause générale d'exclusion, sur la moyenne des prestations acquises par le cotisant. Selon les projections relatives aux taux de participation et aux ratios des gains pour les personnes qui ont vingt ans en 1980, on prévoit que les hommes qui cotisent au RPC bénéficieront d'une augmentation de leurs prestations qui s'établira en moyenne à trois pour cent. Faisant contraste, les femmes qui cotisent au RPC devraient profiter, en moyenne, d'une augmentation de leurs prestations qui atteindra les 10 pour cent. Le partage des crédits du RPC entre les conjoints aura également des incidences sur le montant réel des prestations reçues.

On constate que le pourcentage a triplé en faveur des femmes et si l'on observe une différence d'une telle ampleur, c'est parce que les femmes, en moyenne, participent moins longtemps que les hommes à la force ouvrière et que, pendant leurs années de travail, leur rémunération est moins élevée. La disposition générale d'exclusion de 25 pour cent permet d'exclure de la formule prévue pour le calcul des prestations du RPC en fonction des gains cotisables, en plus grand nombre d'années pendant lesquelles le cotisant touchait des gains

Tableau A5 Effet sur les prestations du RPC d'une clause générale d'exclusion de 25 pour cent[1].

Cotisant âgé de 20 ans en 1980	Pourcentage prévu d'augmentation des prestations du RPC
	(%)
Hommes	3,0
Femmes	10,0
Pourcentage combiné	**6,0**

Source: Estimations préparées par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario, Direction des services actuariels.

[1]Les projections requises au sujet de la population, les taux de participation et les gains cotisables sont tirées du *Canada Pension Plan Actuarial Report No. 6 as at December 31, 1977*, document polycopié, Département des assurances, Ottawa, 1978.

faibles, sinon nuls. Le cotisant peut ainsi toucher une pension d'un montant plus considérable. Comme c'était le cas pour les propositions de réforme visant les régimes de retraite de l'employeur, les effets très différents observés selon le sexe, suite à la mise en oeuvre des nouvelles modalités, iront s'amenuisant à mesure que le cheminement de carrière et les gains des hommes et des femmes deviendront plus semblables.

Le tableau A6 présente cinq exemples des effets de la disposition générale d'exclusion de 25 pour cent sur la pension mensuelle du RPC d'un cotisant vivant seul. Chacun des cas diffère selon le nombre total d'années passées au travail et le niveau de rémunération par rapport au MGADP. Les crédits de pensions sont exprimés sous la forme de prestations mensuelles, le montant maximum étant égal au maximum en vigueur pour 1984, soit 387,50$ par mois[2].

Tableau A6 Effet d'une réduction de la période de cotisation ouvrant droit au maximum de prestations du RPC; exemple pour l'année 1984[1].

Cheminement de carrière	Rente de retraite		Pourcentage d'augmentation
	Clause actuelle d'exclusion: 15%	Clause d'exclusion proposée: 25%	
	($)	($)	(%)
Les gains correspondent au MGADP:			
1. Le cotisant obtient son premier emploi à 18 ans, est en chômage pendant 8 ans, puis travaille jusqu'à 65 ans (c. à d.: 39 années d'emploi).	377,81	387,50	2,6
2. Le cotisant obtient son premier emploi à 22 ans, abandonne le travail pendant 9 ans puis occupe à nouveau un emploi jusqu'à 65 ans (c. à d.: 34 années d'emploi).	329,38	376,43	14,3
3. Le cotisant obtient son premier emploi à 28 ans, abandonne le travail pendant 10 ans puis occupe à nouveau un emploi jusqu'à 65 ans (c. à d.: 27 années d'emploi).	261,56	298,93	14,3
Les gains sont inférieurs au MGADP:			
4. Le cotisant obtient son premier emploi à 18 ans et travaille jusqu'à 65 ans; ses gains correspondent à ½ du MGADP 10 ans, puis sont égaux au MGADP pendant 37 ans (c. à d.: 47 années d'emploi).	372,97	387,50	3,9
5. Même exemple que 3. sauf que les gains du cotisant correspondent à ½ du MGADP pendant 5 ans, puis sont égaux au MGADP pendant 22 ans (c. à d.: 27 années d'emploi).	237,34	271,25	14,3

[1]Même si le RPC n'est entré en vigueur qu'en 1966, on suppose dans le présent tableau que le régime a été mis en application pendant 47 ans. Ce tableau donne, pour fins d'illustration seulement, des exemples simplifiés de cas mettant en cause des cotisations au RPC.
Hypothèses :
— Le cotisant n'a pas de conjoint.
— Le cotisant a versé des cotisations du RPC pour la première fois à l'âge de 18 ans; la période de cotisation a donc été de 47 ans moins la clause d'exclusion de 15 pour cent (soit 7 ans) présentement en vigueur, ou la clause proposée de 25 ans (soit 12 ans).
— Le montant maximum des prestations mensuelles du RPC est de 387,50$ pour l'année 1984.

[2]Les exemples numériques se rapportant au RPC et cités dans cet appendice supposent que le RPC est demeuré en vigueur pendant 47 ans, afin de permettre le calcul des prestations selon le RPC à échéance.

Les cotisants qui ont travaillé pendant moins de 40 ans au total mais qui ont toujours versé des cotisations au niveau du MGADP recevront une pension plus élevée grâce à l'adoption des nouvelles modalités qui raccourcissent la période de cotisation. Le cas nº 1 permet de constater qu'une personne ayant travaillé pendant 39 ans bénéficierait d'une augmentation de 2,6 pour cent, si la disposition générale d'exclusion comportait un coefficient de 25 pour cent. Le cas nº 2, où la personne a travaillé pendant 34 ans, indique une augmentation de la pension de 14,3 pour cent.

La disposition générale d'exclusion avec un coefficient de 25 pour cent favorise également les cotisants qui ont travaillé régulièrement mais qui ont touché, pendant certaines années, des gains très faibles. Ces périodes de gains moins élevés pourraient correspondre, par exemple, à un licenciement temporaire ou à une période d'emploi à temps partiel pendant laquelle l'employé suivait aussi un programme de formation ou de recyclage. Le cas nº 4 permet de constater que la personne qui a travaillé pendant les 47 années écoulées entre l'âge de 18 ans et l'âge de 65 ans, mais qui a touché des gains peu élevés pendant dix ans, bénéficierait d'une augmentation de 3,9 pour cent de son revenu de retraite grâce à la modification de la disposition générale d'exclusion pour la porter à 25 pour cent au lieu de 15 pour cent.

Partage des crédits lors de la retraite

La proposition visant à rendre obligatoire le partage des crédits lors de la retraite donne à chacun des conjoints la moitié des crédits du RPC accumulés par l'autre conjoint pendant la durée de l'union. Cette façon de procéder reconnaît explicitement que c'est grâce à la contribution originant des deux conjoints que le ménage a pu accumuler de tels crédits de pension aux termes du RPC.

Le tableau A7 indique quels seront les effets du partage des crédits dans trois cas types. Dans l'exemple nº 1, l'un des conjoints touche des gains correspondant au MGADP et le partage des crédits donne à l'autre conjoint, qui ne cotisait pas au RPC, la moitié de la pension du cotisant. Bien sûr, le montant total de la pension du RPC destinée à ce ménage demeure inchangé, mais le conjoint qui n'a pas cotisé au RPC reçoit une pension de plein droit. Si l'on omettait de procéder au partage des crédits, toute la pension du RPC serait versée au cotisant. L'effet net ainsi obtenu est, comme l'indique le tableau A7, une augmentation de la pension du RPC pour le conjoint non cotisant, qui passe de zéro à 193,75 $.

Dans l'exemple nº 2, les deux conjoints ont commencé à travailler après leur mariage et le partage des crédits augmente la pension du RPC pour le conjoint qui touchait des gains moins élevés, la portant à 290,63 $ au lieu de 193,76 $. La pension du conjoint qui touchait de meilleurs gains d'emploi est réduite à 290,63 $. Au total, le revenu de retraite du ménage provenant du RPC s'établit à 581,26 $.

Dans l'exemple nº 3 les deux conjoints ont travaillé avant leur mariage et ils avaient alors accumulé des crédits de pension du RPC qui ne seront pas assujettis au partage lors de la retraite. Dans ce cas, le conjoint dont les gains d'emploi sont les moins élevés reçoit une pension plus élevée grâce au partage des crédits, soit 193,75 $ au lieu de 55,36 $. La pension du conjoint le mieux rémunéré est réduite à 249,11 $.

Bien que le partage des crédits du RPC puisse favoriser les deux conjoints, hommes ou femmes, selon l'évolution de leur rémunération pendant leurs années d'emploi, ce sont surtout les femmes qui bénéficieront de cette mesure de réforme. À mesure que la rémunération des femmes et leur cheminement professionnel se rapprocheront de la situation observée dans le cas des hommes, les effets qu'entraîneront les modalités de partage des crédits pour les couples qui demeurent unis dans le mariage seront répartis de façon plus égale entre les deux conjoints.

Tableau A7 Effets du partage des crédits lors de la retraite.
(Prestations mensuelles, 1984)

		Avant le partage des crédits	Après le partage des crédits
		($)	($)
Un seul conjoint est rémunéré.			
Gains = MGADP		387,50	193,75
L'autre conjoint n'est pas rémunéré		0	193,75
(Le conjoint rémunéré a commencé sa carrière après son mariage, à l'âge de 25 ans)	Total	387,50	387,50
Les deux conjoints travaillent.			
L'un touche le MGADP;		387,50	290,63
l'autre touche ½ MGADP.		193,76	290,63
(Les deux ont commencé leur carrière après leur mariage, à l'âge de 25 ans)	Total	581,26	581,26
Les deux conjoints travaillent.			
L'un touche le MGADP;		387,50	249,11
l'autre touche ½ MGADP.		55,36	193,75
(Les deux ont commencé leur carrière à l'âge de 25 ans, se sont mariés à 35 ans; le moins rémunéré des deux quitte son emploi après le mariage)	Total	442,86	442,86

[1]On suppose que les conjoints sont du même âge. On suppose également que la clause générale d'exclusion de 25 pour cent a été mise en vigueur.

Disposition d'exclusion pour élever des enfants

En réponse à la recommandation de la Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario et du Comité spécial sur les pensions, et suite aux propositions en ce sens formulées par de nombreux groupes intéressés à la question, à travers le pays, le gouvernement de l'Ontario a abandonné les réserves qu'il a longtemps entretenues au sujet de l'amendement proposé au RPC pour y intégrer une disposition d'exclusion pour élever des enfants. Cet amendement a été ratifié par l'Ontario en juin 1983 et fait maintenant partie du Régime de pensions du Canada.

Cette clause additionnelle d'exclusion permet aux parents qui quittent leur emploi pour élever des enfants de moins de sept ans d'exclure ces années lors du calcul de leur pension du RPC. Bien que cette clause d'exclusion soit offerte aux deux parents, sans égard au sexe, ce sont surtout les femmes qui en profiteront.

Dans une étude préparée pour le Conseil économique du Canada, on estime qu'en moyenne, une femme ayant un enfant bénéficiera d'une augmentation de ses prestations du RPC de l'ordre de 22 pour cent environ, suite à l'adoption de cette disposition additionnelle d'exclusion. Le coût de cette clause se traduira par une augmentation prévue de 0,3 point de pourcentage du taux de cotisation à long terme du RPC, selon des modalités par répartition pure[3].

Partage des crédits et clause d'exclusion pour élever des enfants

Après avoir donné effet au partage des crédits du RPC lors de la retraite, le revenu de retraite que touche au total le ménage demeurera inchangé, dans la plupart des cas. Cepen-

[3]S.A.Rea, Jr., *Redistributive Effects of Canada's Public Pension Programs*, Conseil économique du Canada, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1981.

Tableau A8 Effet combiné du partage des crédits et de la disposition d'exclusion pour élever des enfants.
(Prestations mensuelles, 1984)

	Avant partage des crédits[1]	Après partage des crédits[1]	Changement	Changement exprimé en %	Après partage des crédits (et ajustement)	Changement exprimé en % (après ajustement)
Les deux conjoints travaillent.						
L'un touche le MGADP L'autre touche les ¾ du MGADP et exclut 10 ans de revenus nuls pour élever des enfants. (Les deux ont commencé leur carrière après leur mariage, à 25 ans).	387,50 290,63	318,30 339,06	– 69,20 + 48,43	– 17,9 + 16,7	328,36 349,77	– 15,3 + 20,3
	678,13	**657,36**	**– 20,77**		**678,13**	

[1]En supposant que la clause générale d'exclusion de 25 pour cent a été mise en vigueur.

dant, si l'on ajoute au partage des crédits la disposition d'exclusion pour élever des enfants, l'effet combiné de ces deux mesures de réforme peut se traduire par une baisse de la pension totale du RPC que touche un ménage. Le tableau A8 illustre un tel cas où le partage des crédits et la clause d'exclusion pour élever des enfants augmentent la pension reçue par le conjoint le moins bien rémunéré, mais entraîne simultanément une réduction du total mensuel des prestations que touche le ménage, les faisant passer de 678,13 $ à 657,36 $.

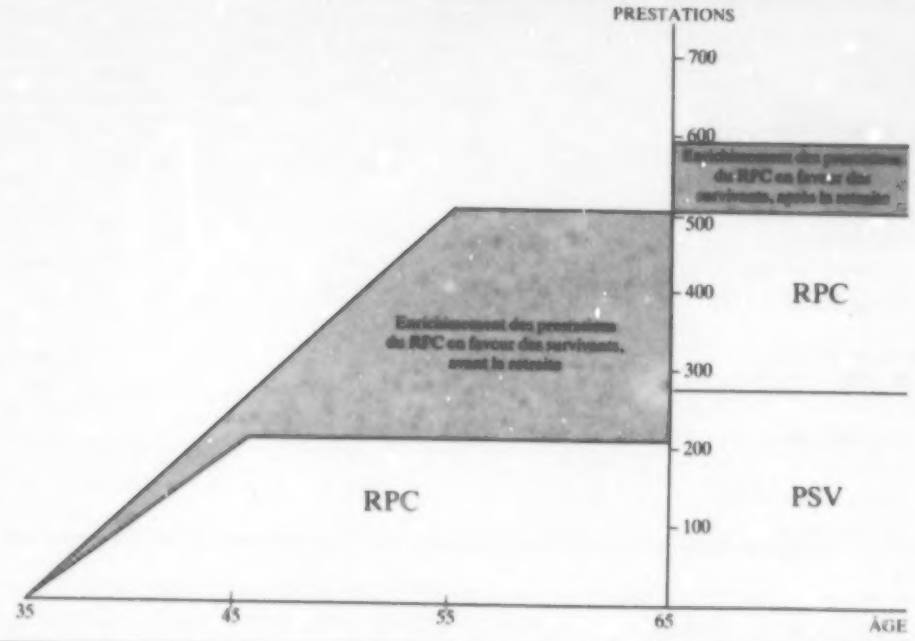
Pour faire en sorte que le revenu de retraite total du ménage en vertu du RPC ne soit pas réduit à cause de l'effet combiné du partage des crédits et de la disposition d'exclusion pour élever des enfants, la rente de retraite de chacun des conjoints sera augmentée en proportion de la pension acquise par les conjoints avant le partage des crédits. Ainsi, dans l'exemple donné au tableau A8, le conjoint le mieux rémunéré toucherait une somme additionnelle de 10,06 $ par mois et le conjoint le moins rémunéré recevrait 10,71 $ de plus par mois. Le revenu total du ménage provenant du RPC serait ainsi porté à 678,13 $, soit un montant égal à celui que devait toucher ce ménage avant le partage des crédits. De même, si le partage des crédits fait en sorte que l'un des conjoints reçoit une pension qui dépasse la rente maximum payable aux termes du RPC, la pension de ce conjoint sera ramenée au niveau maximum et la différence viendra s'ajouter à la pension de l'autre conjoint.

Enrichissement des prestations du RPC en faveur du survivant sans personne à charge

Les propositions formulées par l'Ontario en vue d'augmenter les prestations que reçoivent présentement les survivants sans personne à charge, avant et après la retraite, permettraient de rehausser le revenu de ces personnes pendant la retraite ou quelques années auparavant. Le graphique A1 illustre les interrelations qui existent entre les prestations du RPC en faveur des survivants, selon les modalités présentement en vigueur et selon les propositions de réforme formulées par l'Ontario, pour diverses catégories d'âge des survivants. Les parties ombrées indiquent la teneur des augmentations proposées à l'égard des prestations.

L'enrichissement ainsi proposé, à l'égard des prestations que reçoivent avant la retraite les survivants qui n'ont pas de personne à charge, ne modifie en rien la structure de base du

Graphique A1 **Comparaison entre les prestations de survivant du RPC selon les modalités actuelles et les modalités proposées, 1984.**



RPC, dans sa forme actuelle, puisqu'il est généralement reconnu que cette structure est saine. La composante de ces prestations de survivant qui prend la forme d'un montant forfaitaire est cependant rehaussée, de façon à la porter au même niveau que la PSV; par ailleurs, la composante des prestations qui est liée aux gains est portée à 60 pour cent et le coefficient de réduction des prestations s'applique lorsque le survivant n'a pas encore atteint l'âge de 55 ans. Selon une telle structure, le montant maximum des prestations mensuelles payables à un survivant âgé de 55 à 64 ans sera de 502,50 $ au lieu de 229,18 $. Comme l'indique la partie ombrée du graphique, même si le coefficient de réduction entre en jeu plus tôt, tous les survivants recevront avant la retraite, des prestations d'un montant supérieur.

Le tableau A9 présente des exemples des effets qu'auront les propositions formulées par l'Ontario pour les survivants âgés de 45 ans et plus qui n'ont pas de personne à charge. Le montant maximum des prestations mensuelles du RPC serait de 193,13 $ au lieu de 156,53 dans le cas d'un survivant âgé de 45 ans dont le conjoint touchait une rémunération égale à la moitié du MGADP, soit une augmentation de 23,4 pour cent. Le survivant âgé de 45 ans, dont le conjoint touchait une rémunération égale au MGADP, verrait ses prestations augmenter de 9,6 pour cent, soit 251,25 $ au lieu de 229,18 $. L'augmentation exprimée en pourcentage est moins considérable dans ce dernier cas parce que l'enrichissement apporté vise uniquement la composante des prestations qui prend la forme d'un montant forfaitaire, en la portant à 270 $ au lieu du niveau actuel de 83,87 $. Cette mesure provoque une redistribution du revenu en faveur des survivants des personnes qui touchaient des gains moins élevés pendant leur vie active.

Ce sont les survivants âgés entre 55 et 64 ans qui bénéficieraient des augmentations les plus considérables. L'ampleur des augmentations va s'amenuisant lorsque les gains que touchait le conjoint décédé se situent à des paliers supérieurs. Si le conjoint décédé touchait une rémunération égale à la moitié du MGADP, les propositions de réforme augmenteraient les prestations du survivant de 146,8 pour cent, ou 229,72 $. Le survivant d'un coti-

Tableau A9 Effets des modalités proposées, avant la retraite, pour les survivants sans personne à charge.
(Prestations mensuelles, 1984)

	Gains du conjoint décédé, en pourcentage du MGADP		
	50%	75%	100%
Survivant: 45 ans			
Modalités actuelles:			
$ par mois	156,53	192,85	229,18
Modalités proposées:			
$ par mois	193,13	222,19	251,25
Augmentation (en $)	36,60	29,34	22,07
Augmentation (en %)	23,4	15,2	9,6
Survivant: 55 ans			
Modalités actuelles:			
$ par mois	156,53	192,85	229,18
Modalités proposées:			
$ par mois	386,25	444,38	502,50
Augmentation (en $)	229,72	251,53	273,32
Augmentation (en %)	146,8	130,4	119,3

sant dont les gains d'emploi correspondent au MGADP bénéficierait d'une augmentation de 119,3 pour cent, soit 273,32 $. Ici encore, l'augmentation exprimée en pourcentage est moins considérable dans ce dernier cas parce que l'enrichissement apporté vise uniquement la composante des prestations qui prend la forme d'un montant forfaitaire, cette fois-ci en la majorant pour la porter au même niveau que la PSV.

Pour un survivant âgé de plus de 65 ans, les prestations de base proposées, après la retraite, correspondent à 80 pour cent du revenu total du RPC que touchait le ménage. Ainsi, la pension maximum d'un survivant qui n'a pas versé directement des cotisations au RPC, serait de 310 $ au lieu de 232,50 $. Lorsque le conjoint survivant avait lui-même versé directement des cotisations au RPC, le total de la pension ou des prestations de survivant provenant du RPC pourrait dépasser les 310 $. Cependant, comme c'est déjà le cas selon les modalités présentement en vigueur, le montant maximum des prestations après la retraite demeurerait assujetti à un plafond qui correspond au montant maximum que peut toucher un cotisant au RPC vivant seul, soit 387,50 $ pour l'année 1984.

Le tableau A10 illustre les effets qu'entraînerait l'adoption des modalités d'enrichissement des prestations de survivant après la retraite. Selon les modalités présentement en vigueur pour le calcul des prestations, le montant maximum de la rente que touche le survivant qui n'a pas versé de cotisations au RPC est de 232,50 $ par mois, soit un taux de remplacement de 60 pour cent du revenu que touchait le ménage avant le décès du conjoint. Les propositions formulées par l'Ontario augmenteraient ces prestations pour les porter à 310 $, ce qui correspond à un taux de remplacement du revenu de 80 pour cent.

Comme il y aurait partage des crédits de pension du RPC entre les conjoints, lors de la retraite, les propositions que formule l'Ontario au sujet des prestations de survivant après la retraite entraînent une réduction de la pension de la personne qui avait des gains ouvrant droit à une pension du RPC et qui survit à un conjoint qui, lui, ne touchait pas de gains ouvrant droit à une pension du RPC. On présente un exemple d'un tel cas dans la première colonne du tableau A10. Selon le système présentement en vigueur, le survivant continuerait de recevoir sa pension du RPC, ce qui revient en fait à toucher une rente de 100 pour cent en qualité de survivant. Si l'on procède plutôt au partage des crédits, le survivant reçoit, avant le décès de son conjoint, une partie seulement de la pension du RPC qu'il s'est

Tableau A10 Prestations de survivant, après la retraite.
(Prestations mensuelles, 1984)

Prestations de survivant, en pourcentage du maximum	Gains ou rente du conjoint décédé, en pourcentage du maximum									
	0%	Taux de remplacement	25%	Taux de remplacement	50%	Taux de remplacement	75%	Taux de remplacement	100%	Taux de remplacement
(%)	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)
0%										
Modalités actuelles	0	0	58,13	60	116,25	60	174,38	60	232,50	60
Modalités proposées	0	0	77,50	80	155,00	80	232,50	80	310,00	80
25%										
Modalités actuelles	96,88	100	133,20	69	174,38	60	232,50	60	290,63	60
Modalités proposées	77,50	80	155,00	80	232,50	80	310,00	80	387,50	80
50%										
Modalités actuelles	193,75	100	230,08	80	266,41	69	302,74	63	348,75	60
Modalités proposées	155,00	80	232,50	80	310,00	80	387,50	80	387,50	67
75%										
Modalités actuelles	290,63	100	326,95	84	363,28	75	387,50	67	387,50	57
Modalités proposées	232,50	80	310,00	80	387,50	80	387,50	67	387,50	57
100%										
Modalités actuelles	387,50	100	387,50	80	387,50	67	387,50	57	387,50	50
Modalités proposées	310,00	80	387,50	80	387,50	67	387,50	57	387,50	50

acquise grâce à ses cotisations directes. Les prestations du RPC destinées au survivant, selon les nouvelles modalités proposées et après le partage des crédits, seraient réduites à 80 pour cent du revenu que touchait le ménage, en vertu du RPC, avant le décès du conjoint. On considérera peut-être qu'il s'agit là d'une situation anormale mais elle est occasionnée par l'application des modalités de partage des crédits. Une fois que les crédits du RPC ont été partagés entre les conjoints, le premier décès donne lieu à une réduction de la pension pour la porter à 80 pour cent du montant que touchait précédemment le ménage, et ce quel que soit celui des conjoints qui décède le premier. Les nouvelles modalités applicables aux prestations de survivant traitent donc sur une base égale les deux conjoints, homme ou femme, cotisant ou non cotisant.

Le tableau A10 révèle également que le taux de remplacement diminue lorsque le survivant a aussi droit à une pension du RPC accumulée grâce à ses propres cotisations et lorsque la pension ou les gains du conjoint décédé atteignent des niveaux supérieurs. Le taux de remplacement minimum est de 50 pour cent, ce qui correspond au cas où les deux conjoints touchaient une rémunération égale au MGADP. On peut donc dire que les nouvelles modalités proposées pour les prestations de survivant après la retraite augmenteraient les pensions des survivants en faveur des personnes dont les gains n'ont jamais été très élevés,

Tableau A11 Répartition des prestations nouvellement versées au conjoint survivant, selon l'âge et le sexe. (juin 1983).

	Hommes	Femmes	Total
Moins de 35 ans	12	109	121
35-44 ans	34	224	258
45-54 ans	82	483	565
55-64 ans	113	953	1 066
65 ans et plus	186	1 519	1 705
Total	427	3 288	3 715

Source: Bulletin statistique du Régime de pensions du Canada, volume 15, numéro 2, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, juin 1983.

alors que ceux qui touchent les gains les plus élevés conserveraient des prestations identiques à celles qui sont présentement en vigueur.

On constate qu'en général, les femmes vivent plus longtemps que leur conjoint, quelle que soit la catégorie d'âge sous étude. Ce sont donc les femmes qui seront les principales bénéficiaires des augmentations visant les prestations de survivant avant et après la retraite. C'est ce que confirme le tableau A11, qui présente la distribution des pensions nouvellement versées à un conjoint survivant, selon l'âge et le sexe, pour un mois donné. Du total des prestations nouvellement versées à des survivants, 3 288 (soit 89 pour cent) étaient destinées à des femmes. De plus, 89 pour cent de 2 771 survivants âgés de 55 ans ou plus étaient des femmes. Ce sont ces personnes qui sont en fait le groupe cible vers lequel sont canalisés les enrichissements des prestations de survivant, avant et après la retraite, selon les modalités proposées par l'Ontario.

On prévoit également que ces propositions de réforme seront rétroactives, sauf dans les cas où cela entraînerait une réduction des prestations que la personne touche déjà. En juin 1983, les prestations du RPC pour le conjoint survivant étaient payées à 321 000 personnes, dont 92,6 pour cent étaient des femmes. Presque toutes ces femmes bénéficieraient des modalités proposées par l'Ontario pour amender et enrichir les prestations de survivant.

Enrichissement des prestations du RPC pour le survivant qui a des personnes à charge

L'Ontario propose une augmentation des prestations en faveur des survivants âgés de moins de 35 ans qui ont des personnes à charge. Cette mesure veut tenir compte des frais fixes occasionnés par le soin des enfants et de la baisse de revenu qu'entraîne le décès du conjoint, ce qui impose dès lors au survivant un fardeau plus lourd.

Nous proposons de maintenir la composante des prestations du RPC qui est liée aux gains à 37,5 pour cent de la pension du RPC accumulée par le conjoint. Ici encore, on veut tenir compte des caractéristiques inhérentes au RPC, qui en font un régime lié aux gains. La prestation forfaitaire comprendrait deux éléments : un montant de 83,87 $ pour chacune des personnes à charge et 186,13 $ pour le survivant. On en arrive ainsi à porter la prestation forfaitaire du survivant ayant une seule personne à charge au même niveau que la PSV; les autres personnes à charge, s'il en est, reçoivent chacune une somme additionnelle de 83,87 $.

Comme le stipulent les règles présentement en vigueur aux termes du RPC, un enfant serait considéré comme une personne à charge jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 18 ans, ou l'âge de 25 ans si la personne suit un programme d'étude à temps complet. Les enfants invalides seraient considérés comme des personnes à charge, quel que soit leur âge.

Un survivant âgé de moins de 35 ans recevrait donc le plein montant des prestations de survivant du RPC, aussi longtemps que le ménage compte des enfants à charge. La tranche

Tableau A12 Modalités actuelles et proposées quant aux prestations en faveur des survivants, avant la retraite, lorsqu'il y a des personnes à charge.
(Prestations mensuelles, 1984)

	Gains du conjoint décédé, en pourcentage du MGADP		
	50%	**75%**	**100%**
Survivant âgé de 30 ans, avec 1 personne à charge			
Modalités actuelles:			
$ par mois	240,40	276,72	313,05
Modalités proposées:			
$ par mois	342,66	378,98	415,31
Augmentation (en $)	102,26	102,26	102,26
Augmentation (en %)	42,5	37,0	32,7
Survivant âgé de 30 ans, avec 2 personnes à charge			
Modalités actuelles:			
$ par mois	324,27	360,59	396,92
Modalités proposées:			
$ par mois	426,52	462,85	499,18
Augmentation (en $)	102,26	102,26	102,26
Augmentation (en %)	31,5	28,4	25,8

des prestations versée à l'égard des enfants à charge serait éliminée aussitôt que ces derniers perdraient leur statut de personne à charge.

Le tableau A12 indique quel serait le montant des prestations de survivant payables à un survivant âgé de moins de 35 ans et comptant une ou deux personnes à charge. Comme on peut le constater, les nouvelles modalités proposées augmenteraient les prestations versées en 1984, aux survivants qui ont une personne à charge, en les portant à 342 66 $ au lieu de 240 40 $, soit un enrichissement de 42,5 pour cent. Ce pourcentage d'augmentation diminue lorsque le revenu du conjoint décédé s'établissait à des paliers supérieurs, permettant ainsi une redistribution des prestations en faveur des survivants dont le revenu est le moins élevé. Le survivant ayant une personne à charge et dont le conjoint touchait des gains correspondant au MGADP bénéficierait d'une augmentation de 32,7 pour cent comparativement aux prestations présentement en vigueur. De même, dans le cas d'un survivant ayant deux enfants à charge, le pourcentage d'augmentation est plus élevé en faveur du survivant dont les revenus sont moins élevés.

Appendice B

Projections des écarts entre les entrées et les sorties de fonds du RPC et de l'ampleur de la caisse de retraite

Les tableaux B1, B2 et B3 présentent les caractéristiques financières des modalités de financement du RPC établies en consensus par les provinces, selon trois hypothèses quant à l'évolution du taux de fécondité. Ces projections ont été préparées par la Division du Régime de pensions du Canada, au Département des assurances, à Ottawa.

Écart brut entre les entrées et les sorties de fonds

L'écart brut entre les entrées et les sorties de fonds est le montant annuel des fonds excédentaires disponibles à des fins d'emprunt, en excluant la valeur des débentures qui viennent à échéance. Lorsque l'écart brut est négatif, il faut réduire les capitaux investis du RPC pour aider à financer le déficit. Avec un taux de fécondité de 2,1, l'écart brut demeure positif pendant toute la période faisant l'objet de la projection, mais sa valeur en pourcentage du produit national brut (PNB) diminue au cours des dernières années. L'écart brut devient négatif après l'année 2030, lorsque l'on effectue les calculs avec un taux de fécondité de 1,8 et après l'année 2025 avec un taux de fécondité de 1,4.

Écart net entre les entrées et les sorties de fonds

L'écart net entre les entrées et les sorties de fonds est égal à l'écart brut entre les entrées et les sorties de fonds du RPC moins les paiements d'intérêt à l'égard des capitaux investis.

Lorsque l'écart net est positif, les intérêts payés à la caisse de retraite du RPC par les provinces sont moins élevés que les sommes disponibles à des fins d'emprunt. Lorsque l'écart net est négatif, les intérêts payés à la caisse du RPC dépassent les sommes disponibles à des fins d'emprunt. Un écart net négatif indique également que les intérêts payés par les provinces contribuent à financer les prestations du RPC. Selon les trois hypothèses formulées quant à l'évolution du taux de fécondité, l'écart net demeure négatif jusqu'en 1995; à compter de 1995, le flux des cotisations en vient à nouveau à dépasser les sorties de fonds au titre des prestations. L'écart net redevient négatif après 2020, pour des taux de fécondité de 2,1 et 1,8. Si le taux de fécondité s'établit à 1,4, l'écart net devient négatif après 2015.

Ratio de la caisse aux prestations

Ce quotient mesure l'importance de la caisse de retraite du RPC par rapport au montant des sorties de fonds prévues, au titre des prestations, pour les trois années suivantes. Lorsque le ratio s'abaisse jusqu'à 2,0, il faut rehausser le taux de cotisation comme s'il s'agissait d'un régime par répartition pure; les capitaux de la caisse à des fins de placement deviendraient alors l'équivalent d'un fonds de prévoyance servant à combler les insuffisances à court terme entre le flux des cotisations et les sorties de fonds au titre des prestations. Si le taux de fécondité s'établissait à 2,1, le ratio n'atteindrait pas 2,0 au cours de la période faisant l'objet de la projection. Avec un taux de fécondité de 1,8, on parvient à un palier de 2,0 après l'année 2035. Avec un taux de fécondité de 1,4, le ratio de 2,0 est atteint après l'année 2030.

Incidences de la capitalisation sur le taux de cotisation au RPC

Une capitalisation accrue permettrait de maintenir le taux de cotisation du RPC à un niveau de neuf pour cent, même si le taux sous-jacent par répartition pure pouvait atteindre un palier plus élevé. C'est l'évolution du taux de fécondité qui dictera dans quelle mesure

et pendant combien de temps il sera possible de maintenir le taux de cotisation à neuf pour cent.

Si le taux de fécondité s'établit à 2,1, une capitalisation accrue permet de garder le taux de cotisation à un niveau inférieur au taux plus élevé par répartition pure, à partir de l'année 2025 environ jusqu'au-delà de 2100. Cependant, l'écart entre le taux de cotisation de neuf pour cent et le taux de cotisation par répartition pure ne dépasse pas 1,5 point de pourcentage.

Si le taux de fécondité est de 1,8, l'écart entre neuf pour cent et le taux par répartition pure se hausse à 2,6 points de pourcentage mais cet écart ne pourra être maintenu que de l'année 2020 à l'année 2037 environ.

Enfin, avec un taux de fécondité de 1,4, la période pendant laquelle le taux de cotisation du RPC peut être maintenu à neuf pour cent est encore plus courte. Le taux de cotisation atteindrait le même palier que le taux par répartition pure, soit 13 pour cent, aussitôt que le ratio de la caisse aux prestations s'abaisserait à 2,0, soit après l'année 2030.

Tableau B1 Projection des écarts entre les entrées et les sorties de fonds du RPC, selon les modalités de financement établies en consensus par les provinces et avec un taux de fécondité de 2,1, pour certaines années choisies entre 1982 et 2050.

	Taux de cotisation		Écart brut[1]		Écart net		Caisse de retraite du RPC		Ratio[2]
Année	consensus (%)	répartition pure (%)	(en millions de $)	en % du PNB	(en millions de $)	en % du PNB	(en millions de $)	en % du PNB	(%)
1982	3,60	3,60	2 272	0,64	254	0,07	23 100	6,48	4,57
1983	3,60	3,60	2 398	0,60	75	0,02	25 500	6,39	4,42
1984	3,60	3,65	2 483	0,55	–65	–0,01	28 000	6,21	4,29
1985	3,60	3,84	2 415	0,49	–317	–0,06	30 400	6,15	4,15
1986	3,60	4,04	2 260	0,42	–625	–0,12	32 600	6,07	4,00
1987	3,80	4,31	2 265	0,40	–770	–0,14	34 900	6,14	3,87
1988	4,00	4,52	2 350	0,39	–836	–0,14	37 300	6,13	3,77
1989	4,20	4,73	2 420	0,37	–915	–0,14	39 700	6,14	3,66
1990	4,40	4,89	2 579	0,37	–904	–0,13	42 300	6,11	3,58
1995	5,40	5,59	3 943	0,42	–463	–0,05	58 700	6,27	3,34
2000	6,40	6,05	6 956	0,55	1 167	0,09	86 600	6,84	3,44
2005	7,40	6,36	12 904	0,75	4 731	0,28	137 500	8,03	3,81
2010	8,40	6,87	23 012	1,00	9 341	0,41	231 000	10,04	4,31
2015	9,00	7,77	32 679	1,07	10 003	0,33	379 000	12,55	4,75
2020	9,00	8,81	35 719	0,90	2 032	0,05	553 500	14,08	4,74
2025	9,00	9,82	33 625	0,65	–11 315	–0,22	727 800	14,16	4,38
2030	9,00	10,54	27 051	0,40	–27 666	–0,41	875 800	13,07	3,91
2035	9,00	10,50	27 624	0,31	–35 638	–0,40	1 009 800	11,38	3,47
2040	9,00	10,21	34 790	0,29	–38 162	–0,32	1 166 700	9,83	3,11
2045	9,00	9,93	46 987	0,30	–38 871	–0,25	1 377 600	8,76	2,81
2050	9,00	9,94	49 658	0,24	–52 001	–0,25	1 626 700	7,86	2,49

Nota: [1]L'écart entre les entrées et les sorties de fonds est calculé en excluant la valeur des débentures qui viennent à échéance.
[2]Quotient de la valeur de la caisse pour l'année t par le coût des prestations pour la période t + 3.

Hypothèses économiques:	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988+
Progression des gains	10,40	6,00	5,50	5,00	5,00	5,00	5,00
Inflation	10,50	7,50	6,50	5,50	4,50	4,00	3,50
Taux d'intérêt	15,07	10,00	8,00	6,50	6,50	6,50	6,50

Hypothèses démographiques:	1990+
Taux de fécondité	2,1
Immigration nette (en % de la population)	0,33

Tableau B2 Projection des écarts entre les entrées et les sorties de fonds du RPC, selon les modalités de financement établies en consensus par les provinces et avec un taux de fécondité de 1,8, pour certaines années choisies entre 1982 et 2050.

	Taux de cotisation		Écart brut[1]		Écart net		Caisse de retraite du RPC		Ratio[2]
Année	consensus (%)	répartition pure (%)	(en millions de $)	en % du PNB	(en millions de $)	en % du PNB	(en millions de $)	en % du PNB	(%)
1982	3,60	3,60	2 272	0,64	254	0,07	23 100	6,48	4,57
1983	3,60	3,60	2 398	0,60	75	0,02	25 500	6,39	4,42
1984	3,60	3,65	2 483	0,55	–65	–0,01	28 000	6,21	4,29
1985	3,60	3,84	2 416	0,49	–316	–0,06	30 400	6,15	4,16
1986	3,60	4,04	2 262	0,42	–624	–0,12	32 600	6,07	4,00
1987	3,80	4,31	2 267	0,40	–768	–0,14	34 900	6,14	3,87
1988	4,00	4,51	2 352	0,39	–834	–0,14	37 300	6,13	3,77
1989	4,20	4,73	2 424	0,37	–911	–0,14	39 700	6,14	3,67
1990	4,40	4,89	2 585	0,37	–899	–0,13	42 300	6,11	3,58
1995	5,40	5,58	3 965	0,42	–446	–0,05	58 800	6,28	3,35
2000	6,40	6,04	7 002	0,55	1 197	0,09	86 900	6,87	3,46
2005	7,40	6,38	12 808	0,75	4 617	0,27	137 700	8,09	3,82
2010	8,40	6,97	22 154	0,98	8 581	0,38	228 800	10,12	4,28
2015	9,00	8,00	29 932	1,02	7 872	0,27	367 300	12,57	4,62
2020	9,00	9,22	29 574	0,78	–2 179	–0,06	518 600	13,73	4,45
2025	9,00	10,46	21 507	0,45	–18 758	–0,39	645 700	13,47	3,89
2030	9,00	11,44	4 601	0,07	–40 223	–0,65	704 300	11,41	3,15
2035	9,00	11,64	–12 386	–0,15	–56 279	–0,70	677 000	8,44	2,34
2040	9,00	11,56	–33 918	–0,33	–70 923	–0,68	553 100	5,31	1,49
2045	9,00	11,46	–66 667	–0,49	–88 572	–0,66	292 500	2,17	0,61
2050	9,00	11,58	–126 692	–0,73	–119 476	–0,69	–207 800	–1,20	N/A

Nota: [1]L'écart entre les entrées et les sorties de fonds est calculé en excluant la valeur des débentures qui viennent à échéance.
[2]Quotient de la valeur de la caisse pour l'année t par le coût des prestations pour la période t + 3.

Hypothèses économiques:	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988+	Hypothèses démographiques:	1990+
Progression des gains	10,40	6,00	5,50	5,00	5,00	5,00	5,00	Taux de fécondité	1,8
Inflation	10,50	7,50	6,50	5,50	4,50	4,00	3,50	Immigration nette	
Taux d'intérêt	15,07	10,00	8,00	6,50	6,50	6,50	6,50	(en % de la population)	0,33

Tableau B3 Projection des écarts entre les entrées et les sorties de fonds du RPC, selon les modalités de financement établies en consensus par les provinces et avec un taux de fécondité de 1,4, pour certaines années choisies entre 1982 et 2050.

	Taux de cotisation		Écart brut[1]		Écart net		Caisse de retraite du RPC		Ratio[2]
Année	consensus (%)	répartition pure (%)	(en millions de $)	en % du PNB	(en millions de $)	en % du PNB	(en millions de $)	en % du PNB	(%)
1982	3,60	3,60	2 272	0,64	254	0,07	23 100	6,48	4,57
1983	3,60	3,60	2 399	0,60	75	0,02	25 500	6,39	4,42
1984	3,60	3,65	2 484	0,55	–64	–0,01	28 000	6,21	4,29
1985	3,60	3,84	2 417	0,49	–315	–0,06	30 400	6,15	4,16
1986	3,60	4,04	2 264	0,42	–622	–0,12	32 600	6,07	4,00
1987	3,80	4,31	2 269	0,40	–766	–0,13	34 900	6,14	3,87
1988	4,00	4,51	2 357	0,39	–830	–0,14	37 300	6,13	3,77
1989	4,20	4,73	2 430	0,38	–906	–0,14	39 700	6,14	3,67
1990	4,40	4,88	2 592	0,37	–893	–0,13	42 300	6,11	3,59
1995	5,40	5,57	3 992	0,43	–425	–0,05	58 900	6,29	3,36
2000	6,40	6,03	7 063	0,56	1 238	0,10	87 200	6,90	3,49
2005	7,40	6,41	12 680	0,75	4 465	0,26	137 900	8,16	3,84
2010	8,40	7,11	21 008	0,95	7 567	0,34	225 900	10,24	4,24
2015	9,00	8,33	26 262	0,93	5 025	0,18	351 700	12,58	4,43
2020	9,00	9,83	21 367	0,60	–7 802	–0,22	472 100	13,44	4,07
2025	9,00	11,45	5 392	0,12	–28 636	–0,65	536 100	12,25	3,25
2030	9,00	12,89	–24 960	–0,46	–56 639	–1,00	476 600	8,72	2,14
2035	9,00	13,53	–64 311	–0,94	–82 668	–1,20	238 800	3,48	0,82
2040	9,00	13,88	–121 677	–1,40	–111 800	–1,30	–245 700	–2,91	N/A
2045	9,00	14,20	–209 584	–1,90	–149 109	–1,40	–1 102 700	–10,04	N/A
2050	9,00	14,54	–344 471	–2,60	–198 859	–1,50	–2 534 900	–19,06	N/A

Nota: [1]L'écart entre les entrées et les sorties de fonds est calculé en excluant la valeur des débentures qui viennent à échéance.
[2]Quotient de la valeur de la caisse pour l'année t par le coût des prestations pour la période t + 3.

Hypothèses économiques:	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 +
Progression des gains	10,40	6,00	5,50	5,00	5,00	5,00	5,00
Inflation	10,50	7,50	6,50	5,50	4,50	4,00	3,50
Taux d'intérêt	15,07	10,00	8,00	6,50	6,50	6,50	6,50

Hypothèses démographiques: 1990 +	
Taux de fécondité	1,4
Immigration nette (en % de la population)	0,33

Appendice C

Les effets de l'inflation et des formules de protection contre l'inflation sur le coût des pensions

Au nombre des aspects les plus souvent mal compris de la réforme des pensions, mentionnons la question des interrelations entre la protection contre l'inflation et le coût des rentes de retraite. L'argument que l'on invoque en général contre l'indexation obligatoire des prestations de retraite est le coût élevé qu'engendrerait une telle mesure.

Éliminer l'inflation ne permettrait pas, en soi, d'éviter des augmentations du coût des pensions. En fait, c'est plutôt le contraire qui se produirait. Si le taux d'inflation était ramené à zéro, les incidences sur les coûts des régimes de retraite de l'employeur seraient plus dramatiques que celles qu'entraînerait, dans l'environnement économique actuel, l'adoption d'une clause obligatoire de protection contre l'inflation correspondant à 60 pour cent de l'augmentation de l'IPC.

En fait, tous ces débats autour des clauses de protection obligatoire contre l'inflation nous ramènent inévitablement à l'élément sous-jacent qui constitue vraiment le noeud de la question: l'effet d'une période prolongée d'inflation sur les revenus de placement et la répartition de la composante inflation qui vient gonfler les revenus de placement. En donnant un caractère obligatoire aux modalités de protection contre l'inflation, la réforme des pensions reconnaît qu'une part de cette composante inflation qui vient gonfler les revenus de placement appartient aux membres du régime et devrait donc servir, régulièrement et selon des modalités prévisibles, à enrichir les prestations desdits membres. Le coût de la protection contre l'inflation ne comporte rien d'extraordinaire; il ne fait que mesurer, en termes quantitatifs, les effets engendrés lorsque l'on répartit différemment une part des revenus de placement gonflés par l'inflation, de manière à s'en servir pour rehausser les prestations au lieu d'en profiter simplement pour réduire le coût des pensions à payer.

Augmentations de coût, à long terme

Le graphique C1 illustre les interrelations qui se développent entre le coût de la réforme des pensions, l'inflation et diverses formules de protection contre l'inflation. On y étudie, à titre d'exemple, l'évolution d'un régime contributif où la pension est calculée selon la rémunération moyenne des cinq dernières années d'emploi. Le taux annuel d'accumulation des crédits de retraite, aux termes de ce régime, est de 1,30 pour cent des gains, jusqu'à concurrence du MGADP, et de 1,85 pour cent des gains en sus du MGADP. Les six courbes obtenues dans ce graphique illustrent les rapports observés entre, d'une part, les coûts engendrés dans le cadre de six scénarios de réforme et, d'autre part, des taux d'inflation à long terme s'échelonnant entre zéro et 12 pour cent[1].

[1]Le tableau suivant présente les hypothèses économiques qui ont été formulées lors du calcul des estimations des coûts pour des taux d'inflation particuliers. Le montant des coûts entre les cinq points choisis pour fins d'estimation a été obtenu par interpolation.

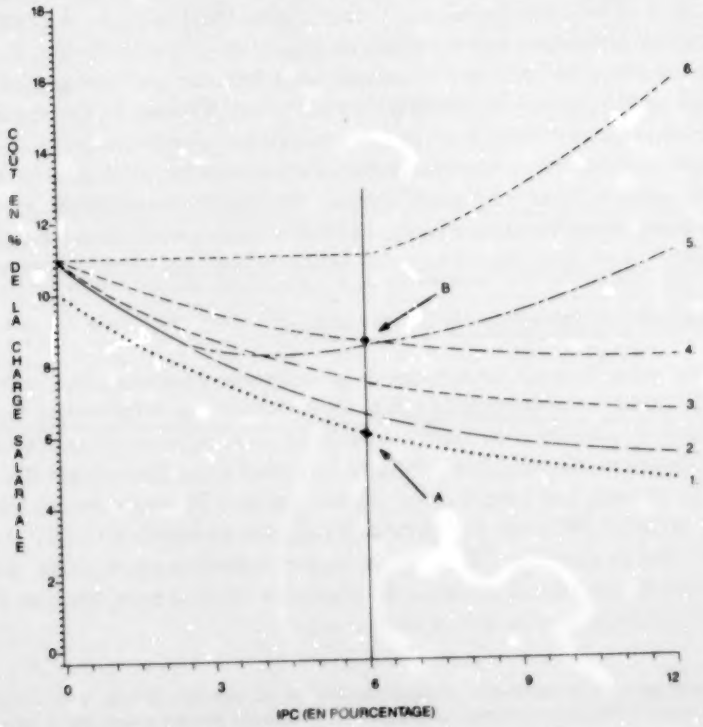
Hypothèses économiques

	Très bas	Peu élevé	Moyen	Élevé	Très élevé
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Inflation	0,00	3,00	6,00	9,00	12,00
Rendement des placements de la caisse	3,00	5,75	8,50	10,50	12,50
Progression des salaires	1,50	4,50	7,50	10,00	12,50

Le scénario 1 décrit les coûts des pensions si l'on s'abstient de procéder à une réforme. Les scénarios 2 à 6 décrivent les coûts des pensions lorsque les mesures de réforme de base sont adoptées, en même temps que diverses formules de protection contre l'inflation. Ces diverses formules de protection s'échelonnent entre zéro et 100 pour cent. La distance verticale entre les courbes 1 à 6, dans le graphique C1, mesure le coût marginal des différents scénarios de réforme, pour chaque taux d'inflation considéré.

Si l'on suppose un taux d'inflation de six pour cent par exemple, le coût de la réforme des pensions, comprenant entre autres une protection contre l'inflation de l'ordre de 60 pour cent, se mesure par la distance entre les points A et B. Dans notre exemple, la réforme des pensions augmente les coûts à long terme du régime de retraite de 6,1 à 8,6 pour cent de la charge salariale, soit une augmentation de 2,5 points de pourcentage. Tout ceci en supposant que les membres du régime de retraite utilisé dans notre exemple n'ont bénéficié d'aucun rajustement ponctuel visant à les protéger contre l'inflation. Les points A et B indiquent quels seraient les coûts estimatifs, avant et après la réforme, dans le cas des

Graphique C1 Sensibilité des coûts par rapport à l'inflation et à diverses formules de protection contre l'inflation.



[1] Aucune mesure de réforme; pas de protection contre l'inflation.
[2] Réforme, mais omission de la protection contre l'inflation.
[3] Réforme, plus rajustements ponctuels de 40 pour cent à titre de protection contre l'inflation, en faveur des retraités seulement.
[4] Réforme plus clause obligatoire de protection contre l'inflation de l'ordre de 60 % en faveur des retraités et des membres ayant droit à une rente différée.
[5] Réforme, plus clause obligatoire de protection contre l'inflation selon l'IPC moins 2,5 pour cent, en faveur des retraités et des membres ayant droit à une rente différée.
[6] Réforme plus clause obligatoire de protection intégrale contre l'inflation (100 %), en faveur des retraités et des personnes ayant droit à une rente différée.

régimes de retraite contributifs fin de carrière mentionnés au tableau 10, dans le chapitre VII.

La pente décroissante de la courbe obtenue selon le scénario 1 indique qu'en l'absence de protection contre l'inflation, le coût des régimes de retraite diminue à mesure que l'inflation augmente. Ceci se produit parce que la hausse des prix mine la valeur des rentes promises et parce qu'au lieu d'utiliser les revenus de placement additionnels suscités par l'inflation pour rehausser les pensions, on s'en sert pour réduire les coûts du régime. Plus le taux d'inflation est élevé, plus la part des revenus de placement due à l'inflation est considérable, ce qui permet de réduire encore davantage les coûts du régime. Un régime dont les coûts s'établissent à dix pour cent de la charge salariale lorsque le taux d'inflation est de zéro, ne coûtera que 6,1 pour cent lorsque l'inflation sera de six pour cent.

D'autre part, le scénario 1 indique que les coûts du régime augmentent lorsque le taux d'inflation diminue. En effet, la valeur des rentes promises est alors moins lourdement minée par l'inflation et les revenus de placement ne sont plus aussi généreusement gonflés. Pour réussir à honorer les engagements pris en vertu du régime et à payer les rentes promises, il faudra verser des contributions additionnelles à la caisse de retraite, ce qui constitue une augmentation des coûts. Un régime qui coûte 6,1 pour cent de la charge salariale lorsque l'inflation est de six pour cent coûtera 10 pour cent lorsque l'inflation est de zéro. Même si l'on s'abstient d'appliquer les mesures de réforme discutées jusqu'ici, la chute des taux d'inflation occasionne inévitablement une hausse du coût des pensions.

Les scénarios 2, 3 et 4 décrivent le coût des pensions après la mise en oeuvre de la réforme, accompagnée de trois formules différentes de protection contre l'inflation. La distance verticale entre les courbes 1 et 2 mesure le coût de la réforme des pensions si l'on s'abstient d'y ajouter une clause de protection contre l'inflation. Les courbes 3 et 4 s'élèvent progressivement parce qu'elles correspondent à des scénarios offrant une protection de plus en plus complète contre l'inflation. La courbe 3 décrit l'effet d'une clause de protection contre l'inflation selon 40 pour cent de l'augmentation de l'IPC, exclusivement en faveur des membres du régime qui sont déjà à la retraite. Il s'agit là d'une mesure estimative des coûts applicables dans le cadre de plusieurs régimes de retraite privés comportant des clauses volontaires de protection contre l'inflation qui sont très semblables au cas décrit selon ce scénario. La courbe 4 décrit l'effet d'une clause de protection contre l'inflation de l'ordre de 60 pour cent, en faveur des retraités et des membres ayant droit à une rente différée; ce sont là les modalités de réforme proposées par l'Ontario.

Selon ces trois scénarios de réforme, le rapport inversement proportionnel entre l'inflation et le coût des pensions demeure inchangé. À mesure que l'inflation augmente, les coûts diminuent; faisant contraste, une chute des taux d'inflation entraîne une hausse des coûts. Même si la réforme des pensions omettait de donner un caractère obligatoire à la clause de protection contre l'inflation, le recul de l'inflation occasionnera inévitablement une hausse du coût des régimes de retraite. Selon le scénario 2, par exemple, les coûts des pensions passeraient de 6,7 pour cent à 8,3 pour cent de la charge salariale, si le taux d'inflation à long terme était ramené à trois pour cent au lieu de six pour cent.

Le scénario 6 illustre comment l'inflation affecte le coût des pensions lorsqu'on applique une formule d'indexation qui a pour effet de rehausser les prestations d'un montant correspondant à 100 pour cent du changement intervenu dans l'IPC. La distance verticale entre les courbes 2 et 6, pour un taux d'inflation de six pour cent, permet de constater le coût élevé qu'entraînerait l'insertion d'une clause d'intexation intégrale (100 pour cent) à l'intérieur du programme adopté pour la réforme des pensions.

Aussi longtemps que les taux d'inflation restent supérieurs à six pour cent, la courbe 6 demeure uniforme. Il nous faut donc constater que l'indexation intégrale d'un régime de retraite, à l'intérieur d'un environnement économique où l'inflation se maintient à des taux modérés, ne constitue pas une mesure plus dispendieuse que les coûts véhiculés par un ré-

gime ne comportant aucune clause d'indexation, lorsque le taux d'inflation est de zéro. En effet, les revenus de placement gonflés par l'inflation sont alors suffisants pour financer l'enrichissement des pensions. Cependant, à mesure que le taux d'inflation augmente, il y a de plus en plus de risques que les revenus de placement en arrivent à ne plus suffire pour financer une indexation intégrale des pensions. Il faudra alors prélever des cotisations additionnelles afin de maintenir le niveau d'indexation à 100 pour cent. Comme l'illustre le graphique C1, la courbe 6 se relève aussitôt que le taux d'inflation dépasse les six pour cent.

Le scénario 5 illustre la sensibilité des coûts des pensions par rapport à l'inflation lorsque l'on applique une formule d'indexation selon l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, moins 2,5 pour cent, comme le proposait le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions. Au lieu de rajuster les pensions en appliquant un pourcentage fixe de l'augmentation annuelle de l'IPC, le rajustement est basé sur un coefficient égal à l'augmentation de l'IPC moins 2,5 pour cent. Lorsque le taux d'inflation est de 2,5 pour cent ou moins, les prestations ne font l'objet d'aucun enrichissement. Cependant, il y a indexation intégrale des prestations pour tenir compte de l'augmentation de l'IPC aussitôt que le taux d'inflation dépasse 2,5 pour cent.

Le scénario 5 montre comment le coût des pensions commence par s'abaisser pour ensuite marquer un relèvement au même rythme que le taux d'inflation suite à une telle formule d'indexation avec déduction de 2,5 pour cent. Tant que le taux d'inflation n'atteint pas les 2,5 pour cent, on s'abstient d'enrichir les pensions et la clause de protection contre l'inflation n'occasionne donc pas de coûts additionnels. Les revenus de placement gonflés par l'inflation sont entièrement utilisés pour réduire les coûts du régime. C'est pour cette raison que la courbe 5, à partir de son point d'origine, coïncide tout d'abord avec la courbe des coûts correspondant à un scénario de réforme où l'on s'abstient de rendre obligatoire la protection contre l'inflation.

Lorsque le taux d'inflation dépasse les 2,5 pour cent, le mécanisme de cette formule d'indexation avec déduction de 2,5 pour cent fait en sorte que les pensions admissibles à l'indexation doivent augmenter selon une proportion de plus en plus considérable du taux d'inflation. Pour un taux d'inflation de 6,25 pour cent, la formule avec déduction de 2,5 pour cent et la formule proposée par l'Ontario fournissent une protection équivalente contre l'inflation (60 pour cent de l'augmentation de l'IPC) et occasionnent les mêmes coûts pour les régimes (8,6 pour cent de la charge salariale). Pour des taux d'inflation plus élevés, la formule avec déduction de 2,5 pour cent fournit une protection en regard d'une proportion croissante du taux d'inflation et, par conséquent, coûte plus cher.

Il est important de remarquer, quelle que soit la formule adoptée pour fournir une protection contre l'inflation, qu'il y a convergence du coût total de la réforme des pensions, pour tous les scénarios, à un niveau de 11 pour cent, lorsque l'inflation est à zéro.

L'analyse des données contenues au graphique C1 permet de tirer des conclusions qui auront des incidences notables lors de l'élaboration des politiques:

- Un taux d'inflation égal à zéro n'entraînerait pas une réduction du coût des pensions. C'est plutôt le contraire qui se produirait: les coûts augmenteraient parce que l'inflation ne viendrait plus grossir les revenus de placement dont la caisse de retraite se sert pour payer les coûts du régime;

- La protection contre l'inflation, lorsque l'augmentation annuelle de l'IPC demeure peu élevé ou modérée, ne devrait pas occasionner des coûts présentant un caractère extraordinaire. En effet, on peut alors se servir des revenus de placement gonflés par l'inflation pour financer l'enrichissement des prestations; et

- Donner un caractère obligatoire aux modalités de protection contre l'inflation entraînerait une hausse des coûts des régimes de retraite parce que les répondants des régimes devraient alors réserver une part des revenus de placement gonflés par l'in-

flation et s'en servir pour enrichir les pensions au lieu d'utiliser, sans distinction, tous les revenus de placement de la caisse de retraite pour réduire les coûts du régime.

La controverse au sujet des clauses de protection contre l'inflation porte, en fait, sur l'existence même des revenus de placement gonflés par l'inflation et sur la façon de répartir de tels gains additionnels entre les parties en cause. Les lois actuelles sur les pensions ne formulent aucun critère quant à la répartition de la composante inflation des revenus de placement de la caisse de retraite. Les répondants des régimes s'en sont servis jusqu'ici pour enrichir les prestations des membres actifs, pour réduire les coûts du régime ou pour effectuer volontairement des rajustements ponctuels à titre de protection contre l'inflation. Dans bien des cas, la composante des revenus de placement engendrée par l'inflation a été retirée du régime, après avoir été intégrée aux surplus déclarés par la caisse de retraite. En donnant un caractère obligatoire à la clause de protection contre l'inflation, la réforme des pensions reconnaît qu'une part de la composante inflation qui vient gonfler les revenus de placement appartient aux membres du régime et devrait donc servir, régulièrement et selon des modalités prévisibles, à enrichir les prestations qui leur sont versées.

Le mécanisme des augmentations de coûts à long terme, par rapport aux augmentations imprévues à court terme

L'analyse que nous venons de présenter met surtout l'accent sur des estimations à long terme quant à l'évolution du coût des pensions. Cette analyse repose sur des hypothèses constantes et uniformes au sujet des interrelations qui s'établiront, à long terme, entre les revenus de placement, la progression de la rémunération et l'inflation; c'est ainsi qu'il est devenu possible de calculer les divers paliers de coûts illustrés au graphique C1. Cette façon de procéder est utile pour expliquer les incidences à long terme de divers scénarios de réforme sur l'évolution du coût des pensions; elle omet cependant de tenir compte du caractère instable de toutes ces interrelations, à court terme. Des changements imprévus venant bouleverser les rapports qui s'établissent entre ces trois variables d'importance cruciale pourraient avoir des incidences majeures sur le coût des pensions pour les répondants des régimes.

Lorsque la protection contre l'inflation sera devenue obligatoire, il pourrait arriver, par exemple, que le taux d'inflation grimpe soudainement très vite, entraînant ainsi une augmentation correspondante du passif des caisses de retraite et imposant dès lors des coûts additionnels aux répondants des régimes. Au moment où on lui demande de faire face à ces coûts additionnels, le répondant du régime est déjà aux prises avec d'autres impératifs, tout aussi importants, qui pèsent lourdement sur les revenus de la firme. C'est une piètre consolation pour le répondant d'un régime, de savoir que l'indexation des pensions entraîne des coûts abordables à long terme, alors qu'il se demande comment son entreprise réussira à survivre à court terme.

La réforme des pensions doit faciliter la transition vers des coûts absolus plus élevés et protéger les répondants des régimes pour qu'ils ne soient pas exposés à des augmentations imprévues des coûts à cause des clauses obligatoires de protection contre l'inflation. On peut atteindre cet objectif de diverses façons.

Premièrement, les modalités obligatoires de protection contre l'inflation devraient être définies selon un pourcentage du changement de l'IPC, au lieu de soustraire de l'augmentation de l'IPC un coefficient fixe. Cette façon de procéder permet d'établir une soupape qui réagira automatiquement aux augmentations du passif de la caisse de retraite suscitées par une période d'inflation. Lorsque le taux d'inflation se hausse à des niveaux plus élevés et que l'on assiste à un relèvement marqué de l'IPC, la formule d'indexation exprimée en pourcentage de l'IPC en adoucit les répercussions sur le passif de la caisse de retraite.

Deuxièmement, il faudrait assujettir à un plafond le rajustement obligatoire des prestations. Nous proposons un maximum de huit pour cent; ce coefficient permettrait aux membres des régimes de retraite de bénéficier d'une protection adéquate contre l'inflation, tout en limitant les risques financiers auxquels s'exposent les répondants des régimes. Si l'on omet d'établir un plafond, les répondants des régimes devront prendre des engagements sans limites précises en ce qui concerne leurs coûts. Certains employeurs préféreront alors mettre fin à un régime déjà existant et on en découragera bien d'autres, qui s'abstiendront alors d'établir de nouveaux régimes. Au total, on pourra assister à une réduction de l'ensemble des garanties en vigueur, en vue de la retraite.

Troisièmement, les clauses relatives à la capitalisation devraient être assouplies. La période d'amortissement pour la capitablisation des insuffisances actuarielles devrait être portée à dix ans au lieu de cinq ans. De même, les paiements d'amortissement devraient être calculés selon un pourcentage uniforme de la charge salariale au lieu d'imputer un montant uniforme. Ces deux changements viendraient alléger les effets à court terme d'une insuffisance actuarielle imprévue.

Les principales études publiées sur la réforme des pensions

COFIRENTES+, La sécurité financière des personnes âgées au Québec, Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires des rentes, Québec, 1977.

Conseil économique du Canada, *Perspectives 2030. L'avenir des régimes de retraite*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1979.

Le système de revenu de retraite au Canada : problèmes et possibilités de réforme, Rapport soumis au gouvernement du Canada par le Groupe d'étude fédéral sur la politique du revenu de retraite, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1980.

Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario, Queen's Printer, Toronto, 1981.

Louise Dulude, *Pension Reform with Women in Mind*, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, mars 1981.

A Consensus for Pension Reform, Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, mai 1982.

Final Report of the Select Committee on Pensions, Queen's Printer, Toronto, 1982.

Evan Wolfe, *Developing a Pension Policy for the Future*, Discussion Paper, Ministry of Provincial Secretary and Government Services, Victoria, juin 1982.

De meilleures pensions pour les Canadiens, Livre vert, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1982.

A Consensus Brief on Canadian Retirement Income Policy, Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite, septembre 1983.

Report of the Nova Scotia Royal Commission on Pensions, Halifax, 1983.

Rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1983.